МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХЪ ДѢЛЪ

1802–1902

Историческій очеркъ

Экземпляръ

Графа Павла Ипполитовича

Кутайсова.

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХЪ ДѢЛЪ.

ИСТОРИЧЕСКІЙ ОЧЕРКЪ.





С.-ПЕТЕРБУРГЪ. ТИПОГРАФІЯ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХЪ ДѢЛЪ. 1902 Г.

Печатать

Министр Внутренних Дел Плеве.

8 Сентября 1902 года.

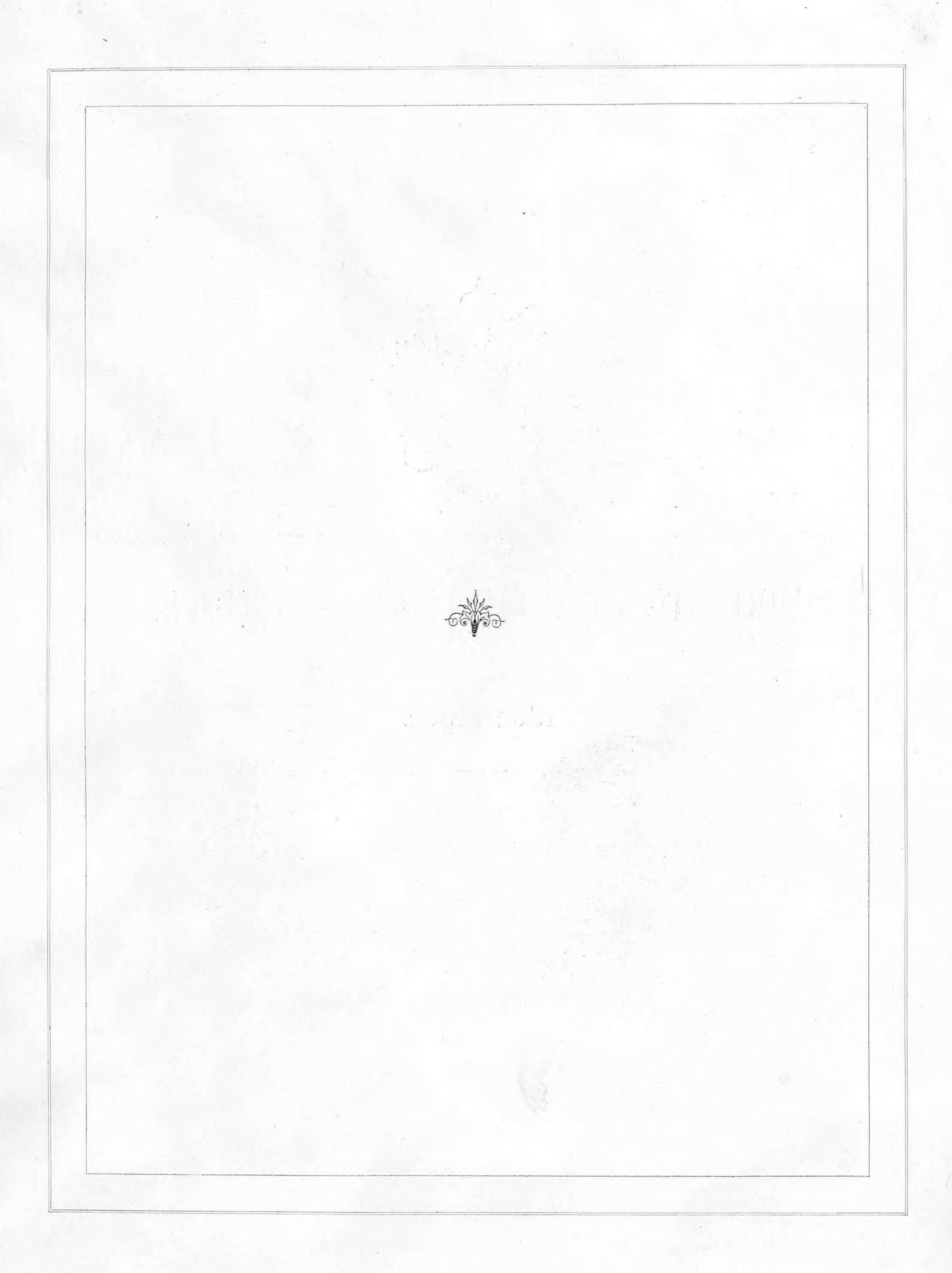






МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХЪ ДѢЛЪ.

1802—1902.

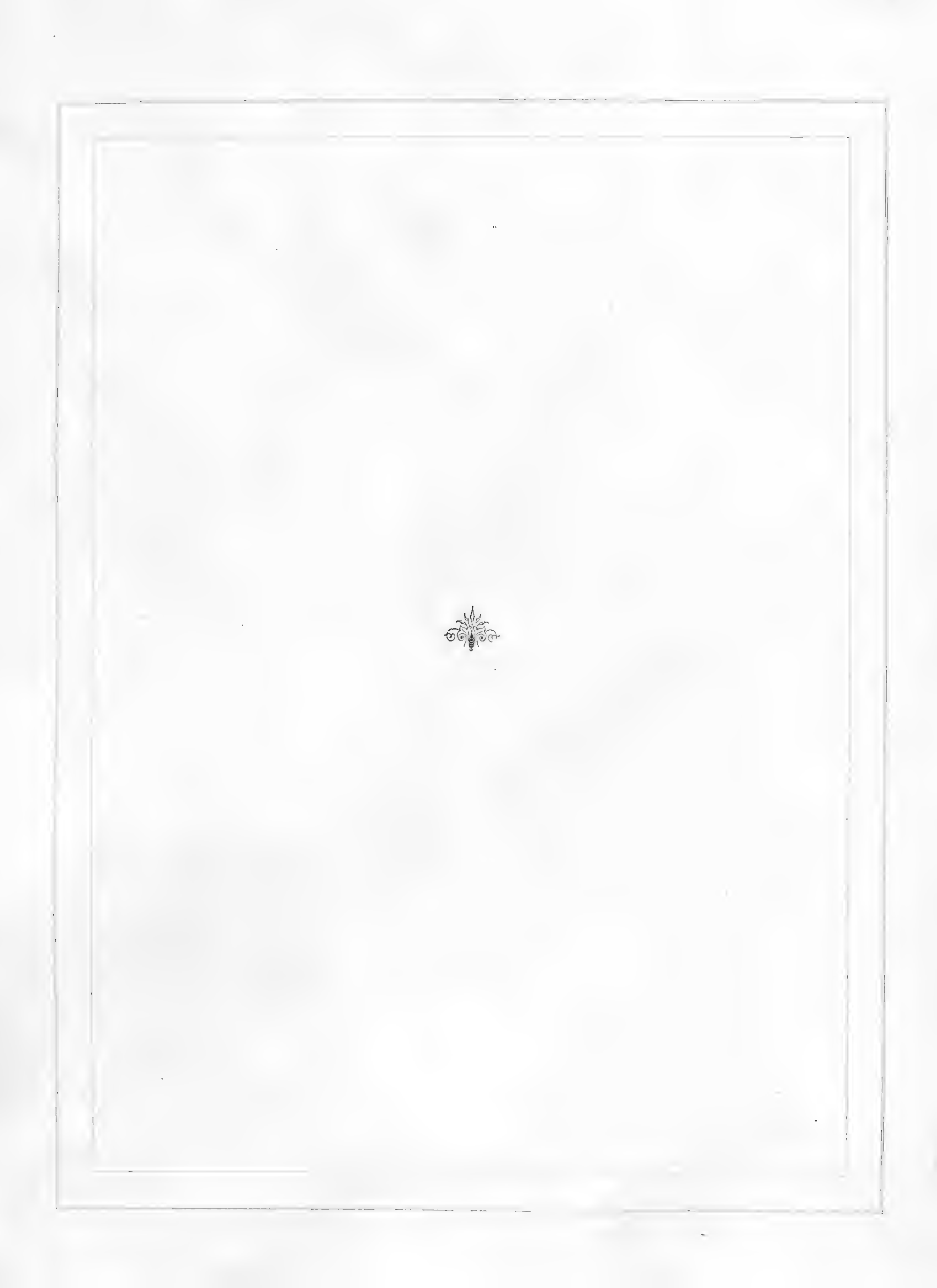


Настоящій очеркъ дѣятельности Министерства Внутреннихъ Дѣлъ за сто лѣтъ составленъ по мысли покойнаго Министра Внутреннихъ Дѣлъ, Егермейстера Д. С. Сипягина. Матеріаломъ для очерка служили, главнымъ образомъ, подлинныя дѣла, хранящіяся въ Архивахъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, Департамента Полиціи и др. Кромѣ того, приняты были во вниманіе и всѣ печатные труды, имѣющіе отношеніе къ дѣятельности Министерства, а также матеріалы, опубликованные въ оффиціальныхъ изданіяхъ, въ различныхъ журналахъ, сборникахъ и т. п.

Текстъ основного тома составленъ Сотрудникомъ Археографической Коммиссіи С. А. Адріановымъ. Труды по художественной и технической части изданія были возложены на Гражданскаго Инженера Г. В. Барановскаго. Розысканіе автографовъ и составленіе подписей къ портретамъ Министровъ исполнены Чиновникомъ особыхъ порученій при Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ, Тайнымъ Совѣтникомъ А. И. Чайковскимъ. Исторія Почтоваго Вѣдомства составлена Столоначальникомъ Главнаго Управленія Почтъ и Телеграфовъ Н. И. Соколовымъ, а исторія Телеграфнаго Вѣдомства—Чиновникомъ особыхъ порученій при Начальникѣ Главнаго Управленія Почтъ и Телеграфовъ Н. Е. Славинскимъ.

Портреты исполнены по оригиналамъ, находящимся въ залѣ Совѣта Министра Внутреннихъ Дѣлъ, и по гравюрамъ изъ коллекціи П. Я. Дашкова.

Геліогравюры для настоящаго изданія изготовлены заведеніемъ Г. Бюксенштейна въ Берлинѣ, а цинкографическія клише—заведеніемъ С. М. Прокудина-Горскаго въ С.-Петербургѣ. Печатано все изданіе въ Типографіи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.







I.

УЧРЕЖДЕНІЕ МИНИСТЕРСТВА.

Нынѣ существующее министерское управленіе въ Россіи учреждено Высочайшимъ Манифестомъ 8 Сентября 1802 года. Въ этомъ Манифестѣ читаемъ слѣдующее: «Благоденствіе народовъ, Премудрымъ Промысломъ Скипетру Нашему ввѣренныхъ, есть священная и главнѣйшая цѣль, которую Мы поставили Себѣ, пріявъ бремя царствованія надъ обширною Имперіею Россійскою... Воспламененные ревностнымъ желаніемъ изыскать и употребить всѣ удобные способы къ скорѣйшему и благопоспѣшнѣйшему достиженію сего, столь драгоцѣннаго сердцу Нашему предмета, устремили Мы вниманіе Свое на всѣ причины и обстоятельства, содѣйствующія или препятствующія оному, и по

строгомъ испытаніи и сравненіи ихъ между собою, твердо увѣрились, что благоденствіе народа незыблемо и ненарушимо утверждено быть можетъ тогда единственно, когда Правительство будетъ имѣть спасительныя средства не только исправлять всякое явное, пагубными слѣдствіями обнаруживаемое зло, но въ особенности искоренять самое начало онаго, отвращать всѣ причины, могущія подать поводъ къ нарушенію общаго и частнаго спокойствія, открывать нужды народа, предупреждать ихъ, и благоразумно, ревностно и дѣятельно способствовать соблюденію и утвержденію необходимаго во всемъ порядка и умноженію богатства природныхъ и искусственныхъ произведеній, основаніемъ силѣ и могуществу Имперіи служащихъ. Примѣры древнихъ и новѣйшихъ временъ удостовѣряютъ каждаго, что чѣмъ удобнѣе были средства къ сему употребляемы, и правила Государственнаго Правленія тому соотвѣтственнѣе, тѣмъ стройнѣе, тверже и совершеннѣе было все политическое тѣло, тѣмъ довольнѣе и счастливѣе каждый членъ, ему принадлежащій. Слѣдуя сему правилу и внушеніямъ сердца Нашего, слѣдуя великому духу Преобразователя Россіи Петра Перваго, оставившаго Намъ слѣды Своихъ мудрыхъ намѣреній, по коимъ старались шествовать достойные Его преемники, Мы заблагоразсудили раздѣлить государственныя дѣла на разныя части, сообразно естественной ихъ связи между собою, и для благоуспѣшнѣйшаго теченія поручить оныя вѣдѣнію избранныхъ Нами Министровъ, постановивъ имъ главныя правила, коими они имѣютъ руководствоваться въ исполненіи всего того, чего будетъ требовать отъ нихъ должность, и чего Мы ожидаемъ отъ ихъ вѣрности, дѣятельности и усердія къ благу общему».

Манифестомъ учреждалось единое Министерство, раздѣленное на 8 отдѣленій: Военное, Морское, Иностранныхъ Дѣлъ, Юстиціи, Внутреннихъ Дѣлъ, Финансовъ, Коммерціи и Народнаго Просвѣщенія. Во главѣ каждаго отдѣленія былъ поставленъ особый Министръ, и самыя отдѣленія сразу-же послѣ ихъ учрежденія стали оффиціально именоваться Министерствами.

Такимъ образомъ въ организаціи центральнаго управленія былъ утвержденъ принципъ, прямо противуположный коллегіальной системѣ, завѣщанной Петромъ Великимъ: начало совѣщательное смѣнялось началомъ единоличнымъ. Переходъ, на первый взглядъ, рѣзкій, но изученіе предшествующей исторіи нашихъ административныхъ учрежденій показываетъ, что на практикѣ начало единоличное появляется въ нашемъ административномъ строѣ гораздо раньше Манифеста 8 Сентября 1802 г. Съ другой стороны, самый этотъ Манифестъ не уничтожалъ коллегіальнаго строя окончательно, а былъ только первымъ осторожнымъ шагомъ въ ряду болѣе рѣшительныхъ реформъ.

Коллегіи, смѣненныя Министерствами, въ свою очередь смѣнили приказы Московской Руси. Приказы не были въ большинствѣ случаевъ устойчивыми учрежденіями съ строго опредѣленнымъ кругомъ вѣдѣнія, съ ясно установленными отношеніями къ другимъ учрежденіямъ, съ точно регламентированными формами дѣлопроизводства. Одни приказы вѣдали извѣстную территорію въ разнообразныхъ отношеніяхъ, другіе — одну отрасль управленія на всемъ пространствѣ государства. Нѣкоторые разряды дѣлъ были раздроблены между нѣсколькими приказами. Административное положеніе приказовъ часто мѣнялось въ зависимости отъ положенія лица, которому приказъ поручался. Самое существованіе приказовъ было неустойчиво: бывало, что возникшій по случайному поводу приказъ черезъ два—три года закрывался. Наконецъ, компетенція приказовъ не была точно отграничена отъ компетенціи мѣстныхъ органовъ управленія, т. е. воеводъ. Коллегіи не имѣли этихъ недостатковъ: дѣла между ними были точно распредѣлены на основаніи единообразнаго принципа, по отраслямъ управленія; мѣсто коллегій въ ряду другихъ учрежденій и ихъ задачи опредѣлялись точнымъ закономъ; формы дѣлопроизводства установлены генеральнымъ регламентомъ. Такимъ образомъ коллегіи представляли учрежденія истинно государственныя, не подверженныя въ существѣ своемъ значительнымъ перемѣнамъ въ зависимости отъ лицъ, входящихъ въ ихъ составъ. Это былъ громадный шагъ впередъ въ смыслѣ созданія прочнаго государственнаго порядка въ Россіи.

Другой слабой стороной приказной системы, жалобами на которую наполненъ весь XVII вѣкъ, была полная безотвѣтственность центральной администраціи, сопровождавшаяся лихоимствомъ и само-



Александръ

1

управствомъ. То-же зло безпрепятственно развивалось и среди воеводъ, являвшихся единственнымъ органомъ мѣстнаго управленія. Это именно зло думалъ парализовать Петръ Великій, давая своимъ учрежденіямъ коллегіальный характеръ: «се наипаче полезно, что въ коллегіумѣ не обрѣтается мѣста пристрастію, коварству, лихоимному суду» — читаемъ въ регламентѣ, данномъ духовной коллегіи; взаимный контроль членовъ коллегіи не дастъ простора корыстнымъ побужденіямъ отдѣльныхъ лицъ; на случай-же, если-бы большинство членовъ коллегіи уклонилось отъ правильнаго пути, при коллегіи учреждается особая, независимая прокуратура, обязанная доносить Генералъ-Прокурору о всѣхъ подобныхъ уклоненіяхъ, а Генералъ-Прокуроръ докладывалъ непосредственно Государю. Наконецъ, дѣятельность коллегій была подчинена контролю верховной коллегіи, Сената.

Въ духовномъ-же регламентѣ находимъ и другіе мотивы, заставлявшіе Петра Великаго отдать предпочтеніе коллежскому началу передъ единоличнымъ: независимо отъ всякихъ пристрастій, вообще истина полнѣе выясняется «соборнымъ сословіемъ, нежели единымъ лицомъ», а посему и авторитетъ коллежскаго опредѣленія всегда будетъ больше, чѣмъ сила опредѣленія единоличнаго; затѣмъ, въ единоличномъ правленіи часто бываетъ «дѣлъ продолженіе и остановка за случающимися правителю необходимыми нуждами и за недугомъ и болѣзнью», между тѣмъ какъ коллегіальное учрежденіе, дѣйствующее по твердо установленнымъ формамъ, продолжаетъ функціонировать независимо отъ личныхъ обстоятельствъ его членовъ; далѣе, коллегія стоитъ внѣ вреднаго вліянія постороннихъ силъ и съ большею безопасностью для судьбы своихъ членовъ можетъ чинить постановленія, не взирая на неудовольствіе могущественныхъ лицъ, «не тако бо, якоже единоличный правитель гнѣва сильныхъ боится, понеже и причины проискивать на многихъ, а еще разностатейныхъ особъ, не такъ удобно есть, яко на единаго человѣка»; наконецъ, коллегія является школою для подготовленія правителей, потому что каждый новый членъ, вступая въ нее, скорѣе пріобрѣтаетъ навыкъ въ дѣлахъ, благодаря помощи своихъ болѣе опытныхъ товарищей.

Таковы были основанія, побудившія Петра Великаго остановиться именно на коллегіальной формѣ управленія. Послѣдующія событія показали, что, созидая коллежскій строй, Императоръ обнаружилъ великую прозорливость своего генія. «Коллегіи принесли несомнѣнную пользу, говоритъ одинъ изъ талантливѣйшихъ историковъ русскаго права, Ѳ. М. Дмитріевъ. Можно даже сказать, что въ эпоху ихъ учрежденія онѣ были полезнѣе всякой другой формы управленія. Въ началѣ XVIII вѣка нужно было не столько управлять, сколько созидать и организовывать управленіе. Все приходилось заводить снова или передѣлывать... Для организаціи, для обсужденія новыхъ мѣръ, для прінсканія средствъ управленія, коллегіальныя мѣста по своей сущности, пригоднѣе личной администраціи. Мѣра, обдуманная многими лицами, прошедшая черезъ медленную повѣрку долгихъ преній, имѣетъ болѣе ручательства полноты и зрѣлости. Сверхъ того, коллегіальный порядокъ представлялъ еще другую выгоду: онъ давалъ возможность вводить въ высшую администрацію спеціалистовъ подлѣ людей, облеченныхъ личнымъ довѣріемъ правительства. Эта мысль особенно видна въ первыхъ мѣрахъ Петра Великаго. Въ годъ учрежденія коллегій онъ думалъ въ каждой изъ нихъ предоставить часть второстепенныхъ мѣстъ иностранцамъ, болѣе знакомымъ съ технической стороной администраціи, нежели русскіе. Въ промежутокъ времени между Петромъ и Екатериной II коллегіи были особенно полезны этой стороной. Между тѣмъ какъ высшія государственныя мѣста были нерѣдко заняты людьми, неимѣвшими за себя ничего, кромѣ успѣха, въ рядахъ второстепенныхъ членовъ коллегій встрѣчаются дѣльная мысль, болѣе серьезное образованіе. Наконецъ, коллегіи обыкновенно имѣютъ наклонность къ сохраненію всего, завѣщаннаго временемъ. Духъ преданія живетъ въ ихъ организаціи, менѣе гибкой, неспособной къ такому быстрому и полному измѣненію, которому такъ легко поддается бюрократія. Этотъ характеръ учрежденій, который въ другое время могъ-бы сдѣлаться задержкой для общественнаго развитія, благопріятствовалъ ему въ первой половинѣ XVIII вѣка. Правительства послѣ Петра не отличались духомъ нововведенія. Они были расположены къ частнымъ мѣрамъ, къ употребленію средствъ простыхъ и скорыхъ; они безпрестанно прибѣгали къ административнымъ пріемамъ еще

недалекой старины. Приказное управленіе возвращалось то подъ другими именами, то съ прежнимъ названіемъ и составомъ. Въ однѣхъ коллегіяхъ сохранялась мысль Преобразователя, огражденная безсознательнымъ уваженіемъ потомковъ къ великому дѣлу реформы».

Таково было существенное значеніе коллегій въ развитіи русской государственности и общественности. Но и коллегіальное управленіе имѣло свои недостатки, которые съ теченіемъ времени не могли не обнаружиться и не потребовать дальнѣйшихъ улучшеній въ пріемахъ и формахъ управленія. Коллегіальныя учрежденія отличаются такою медлительностью и въ рѣшеніи вопросовъ, и въ формахъ дѣлопроизводства, что далеко не всегда бываютъ удобными орудіями исполнительной власти, которая прежде всего требуетъ отъ своихъ органовъ быстроты, такъ какъ постоянно имѣетъ дѣло съ явленіями жизни, нуждающимися въ принятіи немедленныхъ и рѣшительныхъ мѣръ. Такимъ образомъ, въ самомъ существѣ коллежскаго строя была причина, тормозившая успѣшность созданныхъ въ 1718 г. учрежденій. Съ другой стороны, ихъ послѣдующій упадокъ былъ обусловленъ тѣмъ обстоятельствомъ, что Петръ Великій не успѣлъ довести до конца начатыя имъ реформы. Какъ извѣстно, преобразованія Петра Великаго не были постепеннымъ осуществленіемъ предварительнаго, детально разработаннаго плана: новыя учрежденія вызывались неспособностью старыхъ административныхъ органовъ выполнять задачи, поставленныя имъ кипучею дѣятельностью Царя; это несоотвѣтствіе между замыслами Петра и средствами ихъ выполненія давало себя чувствовать то въ той, то въ другой части административнаго механизма, и побуждаемый настоятельною необходимостью, Петръ спѣшилъ замѣнить старый органъ, обнаружившій свою несостоятельность, новымъ, болѣе удовлетворяющимъ народившимся запросамъ. Принужденный постоянно переносить свое вниманіе съ одного предмета на другой, Царь не имѣлъ возможности позаботиться о внесеніи стройности и полнаго внутренняго согласія во вновь создаваемыя учрежденія. Такой характеръ частичныхъ, раздробленныхъ преобразованій носила дѣятельность Петра Великаго въ теченіе почти всего періода Великой Сѣверной войны, и лишь незадолго до Ништадтскаго мира представилась возможность заняться систематизированіемъ и послѣдовательнымъ проведеніемъ тѣхъ началъ, которыя далеко еще неполно и несовершенно отразились въ ранѣе сдѣланныхъ преобразованіяхъ. Смерть похитила Императора, когда эта созидательная работа была еще далека отъ окончанія.

Особенно мало успѣлъ Онъ устроить мѣстные органы, которые, однако-же, нуждались въ коренной реформѣ, такъ какъ воеводское управленіе, неудовлетворявшее уже потребностямъ Московской Руси, было совершенно не въ состояніи справиться съ новыми и сложными задачами, выдвинутыми на очередь Петровскою эпохою. Сложность дѣла требовала раздѣленія труда, т. е. усложненія органовъ, а стремленіе парализовать воеводскій произволъ—къ отдѣленію судебной власти отъ административной и подсказывало примѣненіе къ мѣстнымъ органамъ той-же коллегіальной системы, на которой строились новые центральные органы. И, дѣйствительно, реформы мѣстнаго управленія при Петрѣ Великомъ идутъ въ такомъ духѣ. Прежде всего устанавливается болѣе сложная іерархія общихъ органовъ управленія: государство дѣлится на губерніи, губерніи — на провинціи, провинціи — на уѣзды. Во главѣ губерніи становится губернаторъ, а при немъ совѣщательная коллегія ландратовъ и ландрихтеровъ; во главѣ провинціи остается воевода, подчиненный губернатору; уѣзднымъ органомъ является земскій коммисаръ, избираемый дворянствомъ. Управленіе городами ввѣрено комендантамъ, а рядомъ съ ними учреждаются выборные городовые магистраты, подчиненные особому центральному органу — главному магистрату въ столицѣ. Въ качествѣ спеціальнаго финансоваго органа появляются въ провинціи земскія конторы, а судебными органами должны служить нижніе и верхніе суды. Эта сложная организація, постепенно вырабатывавшаяся Петромъ Великимъ, оказалась непосильной для тогдашняго бюджета, а съ другой стороны русское общество не было еще готово къ ея осуществленію; особенно выборные органы были далеко не на высотѣ своего призванія. Въ виду этого, нѣкоторыя новыя учрежденія были упразднены самимъ Императоромъ, а остальныя—вскорѣ послѣ его кончины. Въ результатѣ, къ 1728 г. судъ и все управленіе сосредоточились въ рукахъ губернаторовъ и воеводъ; ратуши, смѣнившія

городовые магистраты, также были вполнѣ подчинены воеводамъ. Такимъ образомъ, коллегіи, призванныя охранять духъ реформы, должны были дѣйствовать при помощи мѣстныхъ органовъ, проникнутыхъ дореформеннымъ духомъ, и притомъ располагавшихъ такими скудными средствами, при которыхъ и возможности не было стоять на уровнѣ новыхъ государственныхъ потребностей. Оттого масса мелкихъ дѣлъ, которыя должны были-бы вершиться въ провинціальныхъ учрежденіяхъ, восходили на разсмотрѣніе коллегій, и эти центральные органы, заваленные мелочной текущей работой, не имѣли ни времени, ни средствъ для разрѣшенія вопросовъ общаго характера; административная инціатива коллегій очень скоро свелась къ нулю. Для выполненія второй важной функціи центральныхъ учрежденій—для надзора надъ провинціальными органами—коллегіямъ также не дано было достаточныхъ способовъ, потому что органы мѣстнаго управленія не были подчинены коллегіямъ: губернаторы и воеводы, обязанные исполнять указы коллегій, назначались Сенатомъ и, не чувствуя непосредственной связи съ коллегіями, оказывались не особенно послушными орудіями ихъ. Мало того, «Наставленіе губернаторамъ» 1764 г. прямо изъяло ихъ изъ-подъ власти коллегій: «Губернаторъ, сказано тамъ, какъ повѣренная отъ Насъ особа, стоять имѣетъ подъ Собственнымъ Нашимъ и Сената Нашего вѣдѣніемъ, почему указы только отъ Насъ и Сената Нашего пріемлетъ». Наконецъ, руководящее значеніе коллегій уничтожалось еще и крайней затруднительностью сношеній между отдѣльными коллегіями; въ тѣхъ случаяхъ, когда требовалось принять мѣру, въ которой заинтересованы были нѣсколько коллегій, соглашеніе между ними происходило лишь путемъ долгой и сложной переписки, либо при посредствѣ Сената.

Тѣ функціи, для исполненія которыхъ не имѣли средствъ коллегіи, были сосредоточены Петромъ Великимъ въ Сенатѣ. Это было, съ одной стороны, высшее исполнительное мѣсто, съ другой—мѣсто высшаго административнаго надзора. Но соединить въ одномъ учрежденіи



Памятникъ Императору Александру Благословенному, въ С.-Петербургѣ.

столь разнообразныя задачи, какъ верховное управленіе и верховный надзоръ за управленіемъ, оказалось не легко. Учреждая коллегіи въ 1718 г., Петръ Великій кореннымъ образомъ преобразовалъ Сенатъ, возникшій значительно ранѣе: съ этихъ поръ присутствіе Сената составляли исключительно президенты всѣхъ коллегій, т. е. онъ превратился въ настоящее Министерство, которое, дѣйствительно, могло внести полное единодушіе въ управленіе. Но при такой организаціи Сената его контролирующая роль должна была пасть. Петръ Великій хотѣлъ, чтобы «сенатскіе члены смотрѣли-бы надъ коллегіями»,—«а нынѣ, пишетъ онъ въ 1722 г., сами будучіе во оныхъ, какъ могутъ сами себя судить?» Чтобы поднять значеніе Сената, какъ органа верховнаго надзора, Петръ въ 1722 г. рѣшилъ составить его изъ лицъ, не причастныхъ къ коллежскому управленію; въ Сенатѣ остались только президенты военной, морской и иностранной коллегій, которыя съ этихъ поръ заняли исключительное положеніе. Такимъ образомъ Сенатъ былъ отдаленъ отъ непосредственнаго управленія страною, о которомъ узнавалъ только изъ докладовъ коллегій и рѣдкихъ ревизій; обыкновенный ходъ администраціи совершенно ускользалъ отъ него; и тѣмъ не менѣе Сенатъ оставался во главѣ исполнительной власти, коллегіи были ему подчинены, и онъ дѣлалъ имъ выговоры въ тѣхъ рѣдкихъ случаяхъ, когда онѣ рѣшались представлять собственное мнѣніе, несходное съ мнѣніемъ Сената. При такихъ условіяхъ дѣятельность коллегій не только утрачивала самостоятельность, но и сильно тормозилась; значеніе коллегій постоянно уменьшалось.

Первенствующее положеніе въ ряду государственныхъ учрежденій верховной коллегіи—Сената—не пережило Великаго Императора. Въ 1726 г. былъ учрежденъ Верховный Тайный Совѣтъ, который былъ поставленъ между Верховною Властью и Сенатомъ. Черезъ Совѣтъ проходили всѣ сенатскія дѣла, требующія Высочайшаго разрѣшенія; въ Совѣтъ можно было апеллировать на Сенатъ; Сенатъ посылалъ въ Совѣтъ доношенія, а отъ него получалъ указы. Три первыя коллегіи, президенты коихъ входили въ составъ Совѣта, были изъяты изъ вѣдѣнія Сената и поставлены рядомъ съ нимъ. Такимъ образомъ за Сенатомъ осталось только внутреннее управленіе, но и здѣсь онъ былъ стѣсненъ контролемъ и указами Совѣта. Въ 1730 г. Совѣтъ былъ упраздненъ, но скоро возникъ Кабинетъ Министровъ, который въ не меньшей степени стѣснялъ Сенатъ. Елизавета Петровна возстановила права Сената, но при Екатеринѣ II его значеніе какъ центра и главы администраціи постепенно сокращается, и онъ превращается главнымъ образомъ въ высшую судебную инстанцію. Такимъ образомъ, въ теченіе XVIII вѣка принципъ коллежскаго управленія, въ лицѣ высшаго своего представителя—Сената—постепенно склоняется къ упадку. Руководящая и объединяющая роль, порученная Петромъ Великимъ Сенату, постепенно переходитъ къ другимъ органамъ, построеннымъ на совершенно иныхъ началахъ.

Внутри самихъ коллегій наблюдается постепенное разложеніе. Первые признаки его появились еще при Петрѣ Великомъ, вслѣдъ за учрежденіемъ коллегій и преобразованіемъ Сената 1718 г. Составляя Сенатъ, т. е. высшую инстанцію надъ коллегіями, президенты ихъ получили такую власть, что голоса ихъ на засѣданіяхъ коллегій имѣли преобладающее значеніе; по свидѣтельству современниковъ, члены коллегій рѣдко осмѣливались противорѣчить своимъ президентамъ, и совѣщаніе превращалось въ простую формальность. Реформа 1722 г. устранила этотъ недостатокъ въ большинствѣ коллегій, но зато, какъ было указано выше, вообще уронила значеніе этихъ учрежденій. При томъ-же президенты первыхъ трехъ коллегій сохранили исключительное положеніе, такъ что въ этихъ коллегіяхъ власть президента продолжала ограничивать свободу совѣщаній, и фактическое управленіе вѣдомствомъ находилось въ рукахъ одного лица, т. е. приблизилось къ типу министерскому. Власть названныхъ президентовъ не могла не возрасти, когда они стали членами Верховнаго Тайнаго Совѣта, не уменьшилась она и послѣ упраздненія этого учрежденія. И какъ разъ три первыя коллегіи оказались наиболѣе жизнеспособными: онѣ просуществовали въ теченіе всего XVIII вѣка и въ началѣ XIX вѣка были преобразованы въ соотвѣтствующія Министерства. Остальныя коллегіи были закрыты съ введеніемъ «учрежденія о губерніяхъ» 1775 г., что было вполнѣ естественно: задолго до 1775 г. эти коллегіи, какъ уже было сказано, занимались почти исключительно мѣстными дѣлами, стекавшимися изъ губерній. «Учрежденіе» создавало для этого разряда дѣлъ мѣстные органы, т. е. раздробляло по областямъ

судебныя и административныя инстанціи, придвигая ихъ, въ то-же время, къ тѣмъ, кто въ нихъ нуждался.

Такъ какъ нѣкоторыя учрежденія, созданныя Императрицею Екатериною II, впослѣдствіи служили мѣстными органами Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, то необходимо нѣсколько подробнѣе остановиться на нихъ.

Основной административной единицей является, по учрежденію 1775 г., губернія, какъ и при Императорѣ Петрѣ Великомъ, съ тѣмъ, однако, существеннымъ различіемъ, что территорія Россіи, раздѣленная при Петрѣ на 11 губерній, теперь заключаетъ уже втрое большее число ихъ, т. е. размѣръ административной единицы сильно уменьшенъ, и она приблизилась къ объему прежней провинціи *). Губерніи дѣлятся на уѣзды. Съ другой стороны, надъ губерніями образуются намѣстничества или генералъ-губернаторства, состоящія каждое изъ двухъ или трехъ губерній и по размѣру приближающіяся къ Петровскимъ губерніямъ. Генералъ-губернаторъ или государевъ намѣстникъ является во ввѣренной ему территоріи прямымъ представителемъ Верховной Власти и, какъ таковой, облеченъ широкими полномочіями; по должности своей онъ членъ Сената; онъ даетъ общее направленіе дѣятельности мѣстныхъ органовъ; на него возлагается наблюденіе за тѣмъ, чтобы всѣ они дѣйствовали по закону и безволокитно, а также пресѣченіе всякаго рода злоупотребленій со стороны какъ правительственныхъ установленій, такъ и частныхъ лицъ.

Дѣйствительное управленіе каждой губерніей возлагается на Губернатора, рядомъ съ коимъ поставлено коллегіальное учрежденіе—Губернское Правленіе; оно состоитъ, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, изъ двухъ совѣтниковъ, вѣдаетъ общую администрацію и полицію безопасности и подчинено непосредственно Сенату, т. е. приравнено къ коллегіямъ. Губернаторъ дѣйствуетъ не иначе, какъ черезъ Губернское Правленіе, всѣ мѣры принимаетъ лишь послѣ обсужденія ихъ въ присутствіи Правленія, и, хотя Правленіе обязано исполнять даже такія приказанія Губернатора, съ которыми не согласно, однако имѣетъ право докладывать о вредныхъ и незаконныхъ распоряженіяхъ Губернатора Сенату. Необходимо замѣтить, что сферы компетенціи Намѣстника и Губернатора не получили точнаго разграниченія: первый не былъ совершенно устраненъ отъ непосредственнаго управленія губерніями и на этой почвѣ возрасло много недоразумѣній.

Полицію благосостоянія въ губерніи вѣдаетъ особое учрежденіе—Приказъ Общественнаго Призрѣнія; въ кругъ его вѣдѣнія входятъ: народное образованіе, призрѣніе бѣдныхъ, народное здравіе, устройство домовъ для умалишенныхъ, домовъ трудолюбія, заботы объ общественной нравственности (смирительные дома) и т. п. По степени власти Приказы сравнены съ Губернскими Правленіями, такъ какъ подчиняются только Сенату и Верховной власти. Организація Приказовъ—коллегіальная, и притомъ выборная: они состоятъ, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, изъ 6 засѣдателей, по 2 отъ дворянъ, горожанъ и свободныхъ крестьянъ.

Исполнительная власть въ уѣздахъ ввѣрена Нижнимъ Земскимъ Судамъ, составленнымъ изъ исправника, избираемаго дворянами, двухъ засѣдателей отъ дворянъ-же и двухъ засѣдателей, избираемыхъ свободнымъ крестьянскимъ населеніемъ; необходимо замѣтить, что эти суды, несмотря на свое названіе, были учрежденіями полицейскими, а не судебными.

Судебная власть отдѣлена отъ административной и передана сложной системѣ судовъ, построенныхъ на коллегіальномъ началѣ и заполнявшихся въ двухъ первыхъ инстанціяхъ выборными отъ разныхъ сословій (особые суды для дворянъ, горожанъ и крестьянъ), а въ третьей инстанціи—судьями коронными. Губернскія Уголовныя и Гражданскія Палаты подчинены прямо Сенату. Для финансоваго управленія учреждены въ губерніяхъ спеціальные органы—Казенныя Палаты, также подчиненныя Сенату.

*) Почти всѣ губерніи Европейской Россіи, существующія нынѣ, учреждены Императрицею Екатериною II. Въ XIX вѣкѣ вновь выдѣлены только Оренбургская, Самарская и Ковенская губерніи и область войска Уральскаго. Это замѣчаніе не касается губерній Кавказскихъ, Привислинскихъ, Финляндскихъ и Бессарабской, территорія которыхъ присоединена къ Россіи уже въ XIX вѣкѣ.

Рядомъ съ губернскими установленіями учреждалась независимая прокуратура, обязанная слѣдить за правильностью дѣйствій мѣстныхъ органовъ и подчиненная Генералъ-Прокурору.

Наконецъ, необходимо упомянуть, что городовое положеніе 1785 г. возстановляло городское самоуправленіе; правительственными-же органами въ городахъ являлись коменданты и городничіе. Кромѣ того, въ 1782 г. установлены были коллегіальныя полицейскія учрежденія въ городахъ— управы благочинія, состоявшія изъ городничаго, двухъ приставовъ и двухъ ратмановъ; имъ подчинялись частные пристава и квартальные надзиратели. Эти управы были открыты въ столицахъ, но дальнѣйшаго осуществленія, какъ кажется, не получили, такъ что вопросъ объ организаціи городской полиціи пришлось рѣшать уже Министерству Внутреннихъ Дѣлъ.

Въ мѣстныхъ установленіяхъ Императрицы Екатерины II не трудно усмотрѣть элементы, унаслѣдованныя отъ Петра Великаго. Совѣщательное учрежденіе при Губернаторѣ, спеціальные полицейскіе органы въ уѣздѣ, отдѣленіе судебной власти отъ административной, особые органы финансоваго управленія, городское самоуправленіе—все это пытался осуществить Великій Преобразователь, но русская жизнь того времени не давала благопріятной почвы для развитія его начинаній въ этомъ направленіи, и потому они не пережили своего Создателя. Прошло полвѣка, и многое, что было тогда непосильно государству и обществу, стало возможнымъ.

Но были въ учрежденіяхъ Императрицы Екатерины II и новые элементы, не выдвигавшіеся при Петрѣ Великомъ. Сюда относятся: ясно выраженное стремленіе къ децентрализаціи и широкое допущеніе сословныхъ представителей въ органы мѣстнаго управленія. Стремленіе къ децентрализаціи выразилось: 1) въ замѣнѣ коллегій, единыхъ для всей Россіи и вершившихъ дѣла въ столицѣ, учрежденіями, равными по власти коллегіямъ, но отдѣльными для каждой губерніи и рѣшавшими дѣла на мѣстѣ; 2) въ учрежденіи должности Государева Намѣстника, который являлся прямымъ посредникомъ между отдѣльными частями Имперіи и Носителемъ Верховной Власти; 3) въ томъ, что всѣ мѣстныя губернскія установленія представляли какъ-бы одно цѣлое и находились между собою въ тѣсной связи, при чемъ одни и тѣ-же лица являлись членами нѣсколькихъ установленій. Сословное представительство находимъ въ судахъ и нѣкоторыхъ органахъ полиціи. Эта попытка ввести земскіе элементы въ организацію мѣстнаго управленія имѣетъ нѣкоторыя характерныя особенности. Прежде всего, громадная разница въ юридическомъ положеніи сословій вела къ тому, что земское представительство приняло форму ярко сословную: каждое сословіе имѣло свои совершенно обособленные интересы, и потому каждое сословіе выбирало своихъ особыхъ представителей: понятія земства въ современномъ смыслѣ слова, очевидно, еще не существовало и не могло существовать, пока значительнѣйшая масса населенія оставалась въ крѣпостномъ состояніи и лишена была права имѣть своихъ представителей, на ряду съ другими сословіями. Затѣмъ, допущеніе сословнаго представительства не сопровождалось образованіемъ мѣстнаго самоуправленія: сословные представители не организовались въ особыя учрежденія, дѣйствующія въ цѣломъ рядѣ вопросовъ самостоятельно, хотя-бы и подъ контролемъ правительственныхъ агентовъ; даже тѣ установленія, которыя сплошь состояли изъ выборныхъ членовъ, какъ земскій судъ, были не болѣе, какъ звеньями въ системѣ правительственныхъ учрежденій и являлись простыми исполнителями приказаній высшихъ органовъ. Настоящее самоуправленіе даровано было только городамъ. Наконецъ, выборный элементъ сосредоточивался въ низшихъ инстанціяхъ общаго управленія и суда, всѣ-же высшія инстанціи пополнялись лицами, назначаемыми отъ правительства.

Во всякомъ случаѣ, эта сторона новыхъ учрежденій имѣла громадное значеніе, какъ первая значительная попытка привлечь населеніе къ заботамъ о мѣстныхъ нуждахъ. Правда, русская жизнь пока не давала еще прочной опоры для развитія самоуправленія, и большинство учрежденій съ выборнымъ составомъ подверглось послѣ кончины Императрицы той-же участи, какую испытали въ свое время мѣстныя установленія Императора Петра Великаго. Императоръ Павелъ I упразднилъ всѣ суды второй инстанціи и крестьянскіе суды первой инстанціи (нижнія расправы); въ то-же время городское



Князь **ВИКТОРЪ ПАВЛОВИЧЪ КОЧУБЕЙ** род. въ 1768 г.; образованіе получилъ домашнее; съ 1784 г. служилъ по дипломатической части; въ 1792 г. былъ назначенъ Посланникомъ въ Турцію; въ 1797 г. пожалованъ въ Дѣйствительные Тайные Совѣтники; въ 1798 г. назначенъ членомъ Коллегіи Иностранныхъ Дѣлъ и наименованъ Вице-Канцлеромъ; въ 1799 г. возведенъ въ графское достоинство; въ 1801 г. назначенъ Сенаторомъ и Членомъ Государственнаго Совѣта; въ 1802 г.—Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ и занималъ эту должность до 1807 г.; съ 1819 по 1823 г. былъ вторично Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ; въ 1827 г. назначенъ Предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта и Комитета Г.г. Министровъ; въ 1831 г. возведенъ въ княжеское достоинство; въ 1834 г. пожалованъ званіемъ Государственнаго Канцлера внутреннихъ дѣлъ; † въ 1834 году.

самоуправленіе подверглось сильному ограниченію, и органы его были поставлены въ тѣснѣйшую зависимость отъ Губернаторовъ. Зато государственные крестьяне получили весьма замѣчательное устройство: поселенія ихъ сгруппированы въ волости, съ волостными правленіями во главѣ; эти правленія составлялись изъ волостного головы, старосты и писаря; въ отдѣльныхъ селахъ установлены старшины и десятскіе; всѣ волостныя и сельскія должностныя лица избирались самими крестьянами и имѣли обширную компетенцію: на нихъ возлагалось обнародованіе законовъ и распоряженій высшаго начальства, полиція безопасности и благосостоянія, финансовая часть, судъ по маловажнымъ спорамъ и опекунскія дѣла. Волостныя учрежденія Императора Павла I оказались вполнѣ жизненными: они продержались безъ существенныхъ измѣненій до шестидесятыхъ годовъ XIX вѣка и послѣ освобожденія крѣпостныхъ крестьянъ послужили образцомъ для устройства быта этихъ послѣднихъ.

Несмотря на измѣненія, которымъ подверглись въ концѣ XVIII вѣка мѣстныя установленія Императрицы Екатерины II-й, идея мѣстнаго представительства не умерла, и мы увидимъ ниже, какъ въ первую половину XIX вѣка возникаютъ въ губерніяхъ учрежденія, привлекающія къ участію въ своихъ работахъ представителей отъ различныхъ сословій.

Состояніе русскаго провинціальнаго общества не давало благопріятной почвы и для развитія децентрализаціи. Государственныя и нравственныя понятія въ массѣ общества стояли значительно ниже, чѣмъ взгляды, завоевавшіе уже право гражданства въ руководящихъ правительственныхъ сферахъ, а потому мѣстныя установленія нуждались не только въ общемъ надзорѣ, но и въ ближайшемъ руководствѣ со стороны центральной власти. Усиленіе централизаціи являлось неизбѣжнымъ. Между тѣмъ центральныя учрежденія, завѣщанныя Петромъ Великимъ, къ тому времени совершенно обветшали и либо совсѣмъ исчезли, какъ большинство коллегій, либо потеряли значеніе, какъ Сенатъ. Ясно, что предстояла полная переработка центральнаго управленія. Правительственнаго акта, который сразу-бы выполнилъ эту задачу, не появлялось ни при Екатеринѣ II, ни при Павлѣ I, и созиданіе новаго внутренняго центральнаго управленія шло постепенно и раздробленно. Однако, во всѣхъ этихъ частныхъ нововведеніяхъ выражалось одно опредѣленное направленіе, вызванное не столько сознательной теоріей, сколько естественнымъ ходомъ вещей.

Медлительность коллегій была причиною того, что въ теченіе всего XVIII вѣка рядомъ съ ними появлялись исполнительные органы, построенные на болѣе удобномъ для административныхъ цѣлей бюрократическомъ началѣ. Такъ, почтовый департаментъ еще со времени Петра Великаго имѣлъ чисто бюрократическое устройство; на томъ-же началѣ была организована С.-Петербургская полиція, подчиненная Генералъ-Полиціймейстеру. При Императрицѣ Аннѣ адмиралтействъ-коллегія раздѣлилась на конторы, которыя управлялись особыми Генералъ-Директорами въ бюрократическомъ порядкѣ; къ тѣмъ-же формамъ приблизилась и военная коллегія. Подобныхъ отдѣльныхъ примѣровъ изъ первой половины XVIII вѣка можно указать довольно много. При Екатеринѣ II бюрократическій строй центральной администраціи пріобрѣтаетъ широкое развитіе. Во главѣ всего финансоваго управленія становится Генералъ-Прокуроръ, съ значеніемъ временнаго Министра (впослѣдствіи предполагалось учредить особую должность Государственнаго Казначея). Генералъ-Прокуроръ завѣдывалъ финансовою частью черезъ четыре экспедиціи, которыя состояли при Сенатѣ, но не подлежали сенатскому надзору: отчеты ихъ Генералъ-Прокуроръ представлялъ непосредственно Императрицѣ, и новыя мѣры предпринималъ также прямо съ Высочайшаго разрѣшенія. По устройству своему экспедиціи были не коллегіями, а канцеляріями. Далѣе, «Учрежденіе о губерніяхъ» давало Генералъ-Прокурору могущественное орудіе для вліянія на всѣ губернскія судебныя и административныя мѣста въ лицѣ губернскихъ прокуроровъ. Въ сомнительныхъ случаяхъ они обращались къ нему за указаніями, и объяснительныя предписанія его имѣли почти силу закона. Благодаря этому обстоятельству, судъ находился въ прямой зависимости отъ Генералъ-Прокурора, который, такимъ образомъ, получалъ значеніе Министра Юстиціи. Не такъ полно сказывалось вліяніе его въ дѣлахъ административныхъ, гдѣ власть его сталкивалась съ властью Генералъ-Губернаторовъ, имѣвшихъ возможность обращаться

2—

непосредственно къ Императрицѣ; однако и въ этой области значеніе Генералъ-Прокурора было велико.

Такимъ образомъ, во вторую половину царствованія Екатерины II коллегіальное начало почти исчезло изъ сферы высшаго управленія. Генералъ-Прокуроръ, совмѣщавшій въ своемъ лицѣ силу Министровъ Финансовъ, Юстиціи и Внутреннихъ Дѣлъ, президенты иностранной, военной и адмиралтейской коллегій и Генералъ-почтъ-директоръ—вотъ лица, которыя, въ сущности, были уже настоящими Министрами, хотя и не носили этого званія; сохранившіяся еще рядомъ съ ними коллегіи давно уже подчинились ихъ власти, не исключая и верховной коллегіи — Сената, который находился въ сильной зависимости отъ Генералъ-Прокурора. Личное начало уже преобладало въ высшемъ управленіи, но ему еще недоставало правильной и объединенной организаціи.

Царствованіе Императора Павла I подтвердило, что время коллегій прошло, и что сила вещей вела къ полному торжеству личнаго начала въ управленіи. Императоръ хотѣлъ вернуться къ прежнему порядку и возобновить коллегіи, упраздненныя Его Матерью. Приказано было вновь открыть бергъ, мануфактуръ и коммерцъ-коллегіи. Онѣ и были открыты, но не совсѣмъ на прежнемъ основаніи: надъ каждой изъ нихъ былъ поставленъ Главный Директоръ, который въ засѣданіяхъ коллегіи не участвовалъ, но черезъ него шли доклады по дѣламъ коллегіи Императору, и объявлялись ей Высочайшія повелѣнія. Въ учрежденіи Главныхъ Директоровъ нельзя не видѣть новой побѣды личнаго начала надъ коллегіальнымъ. И на этомъ дѣло не остановилось: вскорѣ три возстановленныя коллегіи были подчинены вновь учрежденной «экспедиціи (т. е. канцеляріи) государственнаго хозяйства, опекунства иностранныхъ (колонистовъ) и сельскаго домоводства». Эта экспедиція составила новую часть канцеляріи Генералъ-Прокурора. Слѣдовательно, попытка возстановленія коллегій окончилась распространеніемъ власти Генералъ-Прокурора и бюрократическихъ пріемовъ на новую вѣтвь внутренняго управленія. Въ то-же время была учреждена проектированная еще при Екатеринѣ II должность Государственнаго Казначея, къ которому отошла отъ Генералъ-Прокурора вся финансовая часть. Такъ старанія создать центральное управленіе, потребность въ которомъ ощущалась весьма настойчиво, уже въ концѣ XVIII вѣка приводили къ учрежденіямъ, построеннымъ на принципѣ бюрократическомъ. На томъ же бюрократическомъ началѣ были построены учрежденные при Павлѣ департаментъ или экспедиція водяныхъ коммуникацій и департаментъ удѣловъ. Послѣдній по всему своему строю вполнѣ соотвѣтствовалъ современнымъ Министерствамъ, и начальникъ его прямо именовался Министромъ. Тотъ же титулъ получило и лицо, состоявшее во главѣ коммерцъ-коллегіи. Наконецъ, сохранилась записка Императора Павла I объ устройствѣ разныхъ частей государственнаго управленія. Въ началѣ ея читаемъ: «Государство имѣетъ семь главныхъ департаментовъ, кромѣ Сената, яко главнаго трибунала, которые составляютъ правленіе онаго: 1) юстиціи, 2) финанціи, 3) военной, 4) иностранной, 5) морской, 6) коммерцъ, 7) казна. Каждый изъ оныхъ имѣетъ своего Министра. Министръ юстиціи имѣетъ подъ собою юстицъ и вотчинную коллегію. Финансовый Министръ имѣетъ камеръ, бергъ, економію для государственныхъ вообще владѣній и соляную коллегіи. Коммерцъ Министръ имѣетъ коммерцъ, мануфактуръ коллегіи и таможню. Прочіе остаются каждый при своемъ департаментѣ». Проектъ этотъ имѣетъ въ основѣ, очевидно, ту же идею, которая выразилась въ учрежденіи Министерствъ 1802 г. Даже раздѣленіе вѣдомствъ то же,—недостаетъ только Министерствъ Внутреннихъ Дѣлъ и Народнаго Просвѣщенія. Дальнѣйшая часть проекта, опредѣляющая отношенія Министровъ къ департаментамъ и къ Верховной Власти, также близко подходитъ къ Манифесту 1802 г.

Такимъ образомъ, ко времени вступленія на Престолъ Императора Александра I коллегіальное начало въ высшемъ управленіи было почти совершенно вытѣснено личнымъ, но такъ какъ эта перемѣна совершилась путемъ частичныхъ мѣропріятій, не имѣвшихъ въ основѣ опредѣленнаго плана, то естественно, что и во всемъ вновь возникшемъ зданіи высшей администраціи не было стройности и цѣльности. Новыя учрежденія дѣйствовали почти совершенно изолированно одно отъ другого; единообразія и послѣдовательно проведенной системы во внутренней ихъ организаціи также



Графъ ПАВЕЛЪ АЛЕКСАНДРОВИЧЪ СТРОГАНОВЪ родился въ 1774 г.; образованіе получилъ домашнее, въ Парижѣ; въ 1779 г. зачисленъ въ Л.-Гв. Конный полкъ; въ 1788 г. переведенъ поручикомъ въ Л.-Гв. Преображенскій полкъ и числился адъютантомъ при князѣ Потемкинѣ; въ 1802 іоду назначенъ Сенаторомъ и Товарищемъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ; былъ Членомъ негласнаго Комитета при ИМПЕРАТОРѢ АЛЕКСАНДРѢ I (вмѣстѣ съ кн. Кочубеемъ, Новосильцевымъ и кн. Чарторижскимъ); съ 1805 по 1807 г. состоялъ при ОСОБѢ ЕГО ИМПЕРАТОРСКАГО ВЕЛИЧЕСТВА и исполнялъ дипломатическія порученія; въ 1807 г. назначенъ Ген.-Адъют.; † въ 1817 г.

не было; кругъ вѣдѣнія Генералъ-Прокурора былъ слишкомъ общиренъ и непосиленъ одному лицу; отчетливость распредѣленія дѣлъ между отдѣльными учрежденіями къ концу XVIII вѣка нарушилась; отношенія между вновь возникавшими органами и сохранившимися прежними были мало выяснены; наконецъ, не было организовано и правильнаго контроля надъ ними. Графъ В. П. Кочубей такъ изображаетъ тогдашнее положеніе вещей: «Трудно съ точностію опредѣлить составъ управленія, до утвержденія Министерства бывшій. Онъ представляется въ двухъ различныхъ видахъ, судя по тому, съ которой точки зрѣнія на него взираютъ. Судя по первоначальнымъ установленіямъ, управленіе сіе должно было состоять въ томъ, чтобы всѣ дѣла изъ разныхъ коллегій стекались въ Сенатъ и, бывъ уважены его разсужденіемъ, вносимые были через Генералъ-Прокурора къ Государю. Но судя по практическому дѣлъ теченію, сей образъ производства, многократно измѣняясь, наконецъ совершенно отошелъ изъ своего первоначальнаго правила. Въ практическомъ производствѣ дѣлъ каждая часть имѣла способы болѣе или менѣе удобные, по мѣрѣ случайной довѣренности ея начальниковъ, вносить дѣла свои непосредственно на Высочайшее утвержденіе. Такъ, дѣла военныхъ коллегій шли черезъ своихъ вице-президентовъ; коммерческія черезъ Министра Коммерціи; казначейскія черезъ Государственнаго Казначея; удѣльныя черезъ Министра Удѣловъ; почтовыя черезъ Главнаго Директора прямо къ Государю, не останавливаясь въ Сенатѣ, который по отношенію къ симъ дѣламъ былъ сборнымъ только мѣстомъ Высочайшихъ рѣшеній и распорядителемъ нѣкоторыхъ только дѣлъ текущихъ и маловажныхъ. Прочія части, кои или не имѣли своего Главнаго Директора, или коихъ Директоръ не имѣлъ доступа къ Государю, входили по большей части прямо къ Генералъ-Прокурору и отъ него подносимые были непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе. Наконецъ, дѣла, кои изъ всѣхъ сихъ частей случайно и болѣе по усмотрѣнію ихъ начальниковъ, нежели по какому либо постоянному правилу въ Сенатъ входили, были столько зависимы отъ вліянія Генералъ-Прокурора, что разсмотрѣніе ихъ въ Сенатѣ было, такъ какъ и большая часть дѣлъ въ Сенатѣ производимыхъ, только простой обрядъ; рѣшеніе же всегда зависѣло отъ согласія начальника съ Генералъ-Прокуроромъ, и часто отъ единаго мнѣнія сего послѣдняго. Такимъ образомъ, дѣла въ существѣ своемъ и до установленія Министерствъ шли по большей части черезъ главныхъ начальниковъ и особенно и главнѣйше черезъ Генералъ-Прокурора, который посредствомъ сего, собственно собою или подъ прикрытіемъ Сената, имѣлъ на всѣ части вліяніе. Изъ сего краткаго начертанія само собою открывается, сколь составъ сей въ практическомъ его производствѣ былъ недостаточенъ, произволенъ и подверженъ смѣшенію». Другой современникъ, одинъ изъ самыхъ видныхъ государственныхъ дѣятелей той эпохи, Графъ Воронцовъ, писалъ Императору Александру: «Можно сказать, къ сожалѣнію, что Россія никогда прямо устроена не была, хотя еще съ царствованія Петра Великаго о семъ помышляемо было».

Вступленіе на Престолъ Императора Александра I сопровождалось большимъ подъемомъ общественнаго настроенія. Личная обаятельность юнаго Государя внушала всѣмъ вѣру, что тѣ помышленія,



Памятникъ Императору Александру I-му въ гор. Ригѣ.

2*

о которыхъ упоминаетъ Графъ Воронцовъ, найдутъ удовлетвореніе именно подъ Скипетромъ Внука Екатерины II. Московскій Митрополитъ Платонъ, въ рѣчи, произнесенной во время Коронованія Александра Павловича, сказалъ, между прочимъ: «Предстанетъ лицу Твоему пространнѣйшая въ свѣтѣ Имперія, которую едва-ли когда видѣла вселенная, и будетъ отъ мудрости Твоея ожидать во всѣхъ своихъ членахъ и во всемъ своемъ тѣлѣ совершеннаго согласія и благоустройства».

Самъ Императоръ считалъ неотложнымъ дѣломъ Своимъ «всеобщее преобразованіе государственной администраціи», и для выработки реформы образовалъ «неоффиціальный комитетъ» изъ лицъ, облеченныхъ Его особымъ довѣріемъ. Въ составъ комитета вошли: Графъ П. А. Строгановъ, Графъ (впослѣдствіи Князь) В. П. Кочубей, Н. Н. Новосильцовъ и Князь Адамъ Чарторыйскій. Въ этомъ-то комитетѣ и созрѣла мысль о Министерствѣ, главнымъ выразителемъ которой явился Князь Чарторыйскій. Въ засѣданіи 10 Февраля 1802 г. онъ прочелъ свой докладъ о необходимости административныхъ преобразованій. По его мнѣнію, тогдашнее положеніе управленія «представляло картину величайшаго неустройства»: между высшими органами, Сенатомъ и Генералъ-Прокуроромъ, идутъ постоянныя столкновенія; Министры, учрежденные въ нѣкоторыхъ вѣдомствахъ, не подвергаются никакой отвѣтственности; наблюденіе прокуроровъ за остальными служащими совершенно недостаточно; вообще, ничьи права не опредѣлены, и потому какъ для цѣлыхъ вѣдомствъ, такъ и для отдѣльныхъ лицъ возможны вторженія въ чужую область, а рядомъ съ тѣмъ и уклоненіе отъ своихъ прямыхъ обязанностей. Заключивъ изъ этого, что надлежитъ преобразовать все управленіе, докладчикъ предложилъ раздѣлить исполнительную власть между Министрами; подъ ихъ вѣдѣніемъ поставить совѣтъ изъ старшихъ чиновниковъ Министерства, имъ же подчинить и всѣ мѣста управленія. Судебную власть Чарторыйскій предлагалъ поставить внѣ вѣдѣнія Министровъ и распредѣлить ее между гражданскими, уголовными и полицейскими судами, съ двумя инстанціями въ каждомъ судѣ и съ кассаціоннымъ судомъ (Сенатомъ) во главѣ всѣхъ ихъ. Власть охранительная поручалась Сенату, которому Министры должны были ежегодно представлять отчеты; въ Сенатъ же должны поступать и жалобы на превышеніе власти. Этотъ докладъ вызвалъ сочувствіе и Императора, и всего комитета. Оленину было поручено собрать матеріалы для составленія подробнаго проекта объ образованіи Министерства, и въ засѣданіи 11 Апрѣля Новосильцовъ прочелъ программу будущаго образованія. Комитетъ, съ Государемъ во главѣ, обсудилъ какъ самую программу, такъ и мнѣнія о ней Лагарпа и Графа Воронцова и внесъ въ нее нѣкоторыя измѣненія, но въ общемъ порядокъ управленія, установленный Манифестомъ 8 Сентября 1802 г., совпадаетъ съ проектомъ Новосильцова. Въ связи съ образованіемъ Министерства обсуждалось и новое устройство Сената, обнародованное въ одинъ день съ манифестомъ объ учрежденіи Министерства.

Реформа 1802 г. отличается весьма осторожнымъ характеромъ: она подтвердила первенствующее значеніе Сената и не уничтожила коллегій. Отношенія Министровъ къ этимъ учрежденіямъ опредѣлялись слѣдующимъ образомъ. Хотя Министры имѣютъ право дѣлать личные доклады Императору и испрашивать Высочайшія повелѣнія, однако они дѣйствуютъ подъ сенатскимъ контролемъ, который выражается въ томъ, что 1) Сенатъ, помимо Министровъ, получаетъ постоянные рапорты отъ губернскихъ прокуроровъ и, если усмотритъ изъ нихъ злоупотребленія въ какой либо части управленія, то долженъ немедленно требовать объясненій отъ Министра этой части; въ случаѣ неудовлетворительности объясненій Министра, Сенатъ представляетъ всеподданнѣйшій докладъ Государю Императору; 2) каждый Министръ представляетъ въ концѣ года Государю Императору черезъ Сенатъ отчетъ объ управленіи ввѣренныхъ ему частей, исключая дѣла, подлежащія особенной тайнѣ; Сенатъ обсуждаетъ отчетъ въ присутствіи Министра и затѣмъ входитъ съ всеподданнѣйшимъ докладомъ и представляетъ отчетъ съ присовокупленіемъ своего мнѣнія о немъ.

Всѣ существовавшія коллегіи и канцеляріи Манифестъ 8 Сентября оставлялъ на прежнемъ основаніи, не внося въ ихъ внутренній строй никакихъ измѣненій, и только распредѣлялъ ихъ по Министерствамъ, при чемъ наибольшее число учрежденій было подчинено Министру Внутреннихъ Дѣлъ.

Каждое учрежденіе, завѣдующее извѣстною частью, обязано было о всѣхъ дѣлахъ своихъ посылать «своему Министру» еженедѣльно меморію, а по дѣламъ затруднительнымъ — особыя представленія; свои замѣчанія и рѣшенія Министръ сообщалъ подвѣдомственнымъ мѣстамъ предложеніями; если эти мѣста не соглашались съ мнѣніемъ Министра, то представляли ему свои соображенія, но, когда Министръ подтверждалъ предложеніе, то подчиненное учрежденіе должно было исполнить его резолюцію, даже оставаясь при своемъ мнѣніи, которое въ такомъ случаѣ записывалось въ журналъ. Такимъ образомъ, Министры не управляли непосредственно; въ ихъ прямомъ вѣдѣніи не было никакихъ установленій: имъ назначены были только личныя канцеляріи для сношеній съ подвѣдомственными коллегіями, экспедиціями и конторами; слѣдовательно, Министры по характеру своей власти приближались къ Главнымъ Директорамъ, учрежденнымъ еще при Императорѣ Павлѣ. Сходство это было настолько очевидно, что современники видѣли разницу между Главными Директорами и Министрами только въ званіи. Такъ, графъ Гурьевъ, въ запискѣ 1815 г. писалъ, что Манифестомъ 1802 г. «только разныя мѣста, подъ именемъ коллегій, департаментовъ и экспедицій, по роду ихъ соединены и подчинены одному Главному Директору, со званіемъ Министра». А Графъ Кочубей, въ всеподданнѣйшемъ докладѣ 1803 г. писалъ, что «Министръ дѣйствуетъ въ коллегіи какъ Главный Директоръ». Нѣкоторымъ Министрамъ (въ томъ числѣ и Министру Внутреннихъ Дѣлъ) приданы были Товарищи.

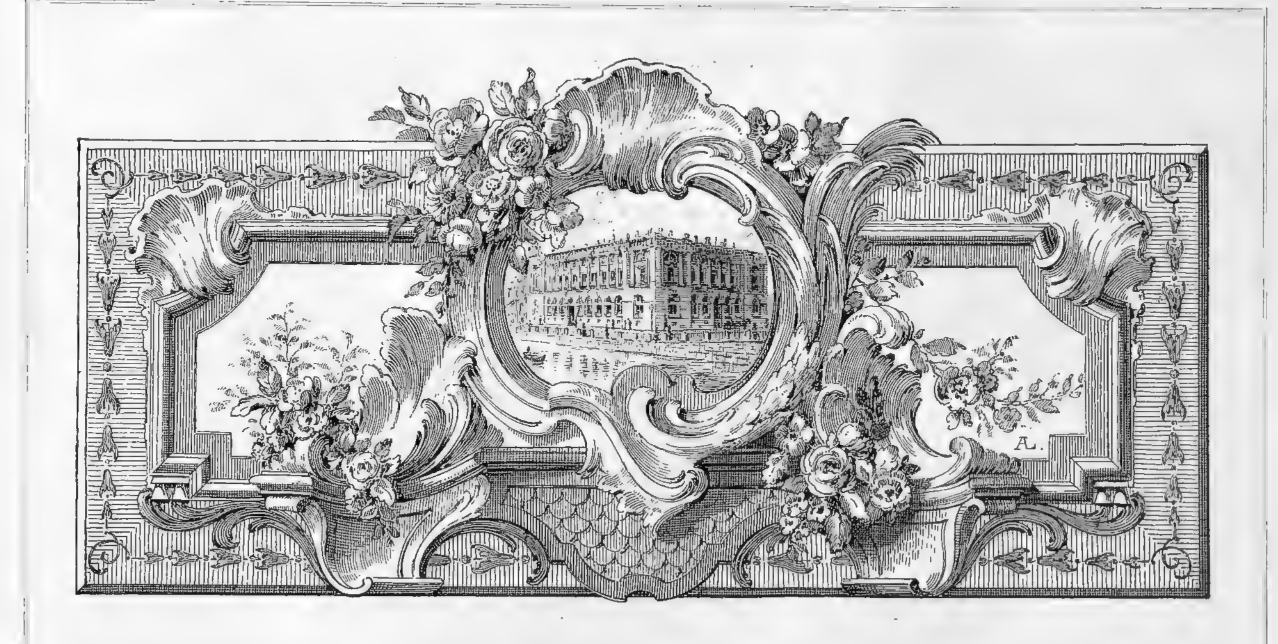
Кромѣ того, Манифестъ 8 Сентября устанавливалъ, что Министры суть члены Государственнаго Совѣта и присутствуютъ въ Сенатѣ, что Государственный Совѣтъ не иначе разсматриваетъ дѣла, какъ въ присутствіи пяти Министровъ, въ томъ числѣ Министра, по части коего разсматривается дѣло; что дѣла меньшей важности не восходятъ въ Совѣтъ, а разсматриваются въ комитетѣ, составленномъ изъ однихъ Министровъ; что испрашивая лично у Государя Императора Высочайшее повелѣніе, Министръ долженъ предварительно сообщить его для соображеній всѣмъ прочимъ Министрамъ. Наконецъ, Манифестъ предписывалъ, чтобы каждый Министръ назначилъ дни въ недѣлѣ, когда всѣ, имѣющіе до него надобность, могли-бы его безпрепятственно видѣть, чтобы Министры въ теченіе трехъ мѣсяцевъ образовали свои канцеляріи, установили порядокъ дѣлопроизводства въ нихъ и составили для нихъ штаты. Ближайшее и подробнѣйшее опредѣленіе власти и обязанностей Министровъ предстояло опредѣлить особыми инструкціями, изданіе которыхъ обѣщано было Манифестомъ 1802 г., но состоялось лишь въ 1811 г.

Кругъ вѣдѣнія Министра Внутреннихъ Дѣлъ былъ опредѣленъ такъ: «Должность Министра Внутреннихъ Дѣлъ обязываетъ его пещись о повсемѣстномъ благосостояніи народа, спокойствіи, тишинѣ и благоустройствѣ всей Имперіи. Въ управленіи своемъ имѣетъ онъ всѣ части государственной промышленности, кромѣ части горной; въ вѣдѣніи его находится также построеніе и содержаніе всѣхъ публичныхъ зданій, въ государствѣ, и сверхъ того возлагается на него долгъ стараться всѣми мѣрами объ отвращеніи недостатка въ жизненныхъ припасахъ и во всемъ, что принадлежитъ къ необходимымъ надобностямъ въ общежитіи. А дабы доставить случай и способы къ достиженію намѣченныхъ цѣлей», Министру Внутреннихъ Дѣлъ подчинены слѣдующія центральныя установленія: 1) Мануфактуръ коллегія, кромѣ экспедиціи заготовленія и храненія вексельной и гербовой бумаги, 2) Медицинская коллегія, 3) Главная соляная контора, 4) Главное почтовое правленіе и 5) Экспедиція государственнаго хозяйства, опекунства иностранныхъ и сельскаго домоводства, кромѣ дѣла камеральнаго стола и печатанія векселей. Изъ губернскихъ установленій Министру Внутреннихъ Дѣлъ подчинены губернскія правленія и приказы общественнаго призрѣнія, затѣмъ казенныя палаты, по устройству и содержанію публичныхъ зданій и по исчисленію народонаселенія; Губернскимъ предводителямъ дворянства предписано относиться къ Министру Внутреннихъ Дѣлъ о нуждахъ и пользахъ общественныхъ, а Губернаторамъ — по всѣмъ предметамъ вѣдѣнія учрежденій, подчиненныхъ Министру.

Такимъ образомъ, подъ вѣдѣніемъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ были объединены весьма разнообразныя и существеннѣйшія стороны народной жизни. Въ тѣснѣйшую зависимость отъ него ставилась высшая мѣстная администрація, въ лицѣ Губернаторовъ; подчиненіе Министру Внутреннихъ

Дѣлъ губернскихъ правленій влекло за собою и подчиненіе ему полиціи, являющейся ближайшимъ къ населенію правительственнымъ органомъ; далѣе, его надзору и руководству поручались такія близкія для всѣхъ классовъ населенія дѣла, какъ сословныя, городское и земское хозяйство, части продовольственная, врачебная, пожарная и т. д. Имѣя попеченіе о насущнѣйшихъ интересахъ страны, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ съ первыхъ-же лѣтъ своего существованія пріобрѣтаетъ выдающееся значеніе въ общей системѣ нашей администраціи, и исторія дѣятельности его, близко соприкасающейся со всѣми почти элементами народнаго благосостоянія и общественнаго благоустройства, представляетъ поэтому особый интересъ.





II.

ОРГАНИЗАЦІЯ МИНИСТЕРСТВА.

1802—1819.

Выдающееся значеніе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ въ ряду прочихъ Министерствъ отразилось и на выборѣ лицъ, поставленныхъ во главѣ его: первымъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ былъ назначенъ Графъ Викторъ Павловичъ Кочубей, а Товарищемъ его—Графъ Павелъ Александровичъ Строгановъ,—оба члены неоффиціальнаго комитета.

Еще до обнародованія Манифеста 8 Сентября, Графъ Кочубей былъ озабоченъ подготовительными работами по образованію Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и привлекъ къ участію въ этихъ работахъ знаменитаго впослѣдствіи М. М. Сперанскаго, который и въ то время уже пользовался славою замѣчательнаго стилиста, умѣющаго быстро облекать въ стройную и ясную форму проекты новыхъ законоположеній. Такой сотрудникъ былъ необходимъ Графу Кочубею, который еще на засѣданіяхъ неоффиціальнаго комитета высказывалъ мысль, что учрежденіе Министерствъ должно повлечь за собою полное уничтоженіе коллегій и замѣну совѣщательнаго дѣлопроизводства единоличнымъ. Государь Императоръ раздѣлялъ взгляды Графа Кочубея, но считалъ за благо осуществить ихъ постепенно, и потому Манифестъ 8 Сентября не касался преобразованія коллегій. Но уже самое назначеніе Графа Кочубея на отвѣтственный постъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ знаменовало желаніе Монарха, чтобы реформа была проведена дальше. И дѣйствительно, въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ Графъ Кочубей выполнилъ преобразованія, намѣченныя въ неоффиціальномъ комитетѣ. Общее руководство въ этомъ дѣлѣ принадлежало Министру, детальная разработка проектовъ—Сперанскому, который первоначально занималъ постъ Директора Департамента, а затѣмъ, послѣ уничтоженія коллегій, былъ начальникомъ II Экспедиціи.

Прежде всего, сообразно съ требованіемъ Манифеста 8 Сентября, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ занялся образованіемъ своей канцеляріи. Штатъ этой канцеляріи, получившей названіе Департамента Внутреннихъ Дѣлъ, былъ изданъ 7 Января 1803 г.; онъ содержалъ распредѣленіе предметовъ управленія по Экспедиціямъ и количество и оклады чиновниковъ Министерства. Всѣхъ Экспедицій учреждалось четыре: Первая занималась дѣлами народнаго продовольствія и соляною частью, Вторая — благочиніемъ, Третья — государственнымъ хозяйствомъ и мануфактурами, Четвертая — медицинскою коллегіею и приказами общественнаго призрѣнія. Необходимо замѣтить, что по точному смыслу Манифеста объ учрежденіи Министерствъ, Департаментъ не былъ органомъ управленія: управлять продолжали коллегіи, палаты и приказы подъ наблюденіемъ Министра, а Департаментъ былъ только канцеляріею Министра, при помощи которой онъ сносился съ подвѣдомственными ему учрежденіями. Всѣхъ чиновниковъ въ Департаментѣ было положено 45 человѣкъ. На содержаніе Департамента назначено 51.250 р. При Департаментѣ учреждалось еще Общество Дворянъ изъ 10 лицъ, приближавшееся по назначенію своему къ позднѣйшимъ чиновникамъ для особыхъ порученій: на членовъ Общества Дворянъ возлагалось составленіе исторіи каждой части управленія, систематизація свѣдѣній о каждой губерніи для сочиненія общей статистики государства, производство слѣдствій на мѣстахъ, помощь Экспедиціямъ, наиболѣе обремененнымъ дѣлами, исполненіе особыхъ порученій Министра и т. п. Въ первые-же мѣсяцы существованія Министерства составлены были и правила дѣлопроизводства, а также положеніе о должностяхъ различныхъ чиновъ Департамента.

Ознакомившись ближе съ теченіемъ дѣлъ въ подчиненныхъ ему учрежденіяхъ, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ призналъ его неудовлетворительнымъ и 18 Іюля 1803 г. вошелъ со всеподданнѣйшимъ докладомъ, въ коемъ подробно изъяснялъ причины такого явленія и способы его устраненія. По мнѣнію Графа Кочубея, главнымъ тормазомъ къ успѣшному веденію дѣлъ являлся сохранившійся еще, во многихъ учрежденіяхъ коллегіальный порядокъ, недостатки котораго во всеподданнѣйшемъ докладѣ были охарактеризованы слѣдующимъ образомъ: 1) «медленность въ дѣлахъ управленія толико нетерпимая, составляетъ, такъ сказать, существо коллежскаго обряда, 2) недостатокъ раздѣленія работы и постепеннаго ея усовершенія, 3) множество формъ, совершенно излишнихъ, и образъ письмоводства, весьма затруднительный, 4) недостатокъ отвѣтственности. Неудобства-же умножаются, когда составъ коллегій разсматривается въ отношеніи его къ Министерству. Министръ, дѣйствуя въ коллегіи какъ Главный Директоръ, не можетъ иначе управлять ею, какъ только внѣшнимъ образомъ, т. е. онъ долженъ получать отъ нея меморіи о дѣлахъ текущихъ, разсматривать ея представленія, давать на нихъ предложенія, составлять доклады, предписывать по нимъ исполненіе: сколько излишней и ничего въ себѣ существеннаго незаключающей переписки. Онъ долженъ имѣть для каждой коллегіи свою канцелярію и свой архивъ, и все сіе только для того, чтобы сказать ей свою резолюцію, или объявить указъ. Сіе вводитъ Министра въ безполезныя подробности, развлекаетъ вниманіе, отнимаетъ время и средства обозрѣвать ихъ въ совокупности».

Для устраненія этихъ недостатковъ Министръ предлагалъ ввести бо́льшую краткость и наглядность въ формахъ письмоводства и кореннымъ образомъ измѣнить самый порядокъ дѣлопроизводства: 1) «никакъ не должно употреблять къ такому дѣлу два или три лица, которое можетъ кончить одно съ равнымъ успѣхомъ; ибо всякое дѣйствіе лишнее—есть, по тому самому, дѣйствіе вредное, изъ чего слѣдуетъ, что въ производствѣ дѣлъ текущихъ не должно допускать общаго присутствія двухъ или болѣе членовъ, но каждый долженъ имѣть свое Отдѣленіе, имъ управлять и за него отвѣтствовать»; 2) «работа каждаго Отдѣленія должна быть расположена на степени, одна другой подчиненныя, такъ чтобы дѣло, проходя черезъ сіи степени, въ каждой изъ нихъ усовершалось, пополнялось и пояснялось, и такимъ образомъ, возрастая, восходило-бы къ Начальнику Отдѣленія, а отъ него къ начальнику части, и такъ далѣе»; 3) «въ дѣлахъ текущихъ не должно допускать раздѣленія присутствія отъ канцеляріи; ибо дѣла текущія сами по себѣ суть канцелярскія».

Не трудно усмотрѣть въ этихъ положеніяхъ полное отрицаніе коллегіальной системы и уста-



Графъ МИХАИЛЪ МИХАИЛОВИЧЪ СПЕРАНСКІЙ род. въ 1772 г.; образованіе получилъ въ Главной Семинаріи при Александровскомъ монастырѣ; въ 1795 г. былъ назначенъ Префектомъ той же семинаріи; въ 1797 г. поступилъ въ Канц. Генер.-Прокурора; въ 1801 г. назначенъ Статсъ-Секретаремъ и Начальникомъ 3 Экспед. «Совѣта для разсмотрѣнія важныхъ государственныхъ дѣлъ»; въ 1802 г. —Директ. Департ. Минист. Внутр. Дѣлъ; въ 1807 г. состоялъ для порученій при Особѣ ЕГО ВЕЛИЧЕСТВА; въ 1808 г. назначенъ Товарищемъ Министра Юстиціи и членомъ совѣта коммиссіи составленія законовъ; въ 1810 г.—Государственнымъ Секретаремъ; въ 1816 г.—Пензенскимъ Губернаторомъ; въ 1819 г.—Сибирскимъ Генералъ-Губернаторомъ; въ 1821 г. — Членомъ Государственнаго Совѣта; въ 1838 г. — Предсѣдателемъ Департамента Законовъ; въ 1839 г. возведенъ въ графское достоинство и въ этомъ-же году скончался.

новленіе, въ основныхъ чертахъ, того порядка дѣлопроизводства, который до сихъ поръ господствуетъ въ Министерствахъ. Графъ Кочубей предлагалъ, чтобы Департаментъ Внутреннихъ Дѣлъ не былъ только канцеляріею Министра по сношеніямъ съ коллегіями, а принялъ на себя всѣ функціи коллегій, при чемъ, съ одной стороны, измѣнялась форма дѣлопроизводства, съ другой—Министръ получалъ болѣе активную роль въ управленіи. Такое преобразованіе Графъ Кочубей считалъ возможнымъ распространить пока на кругъ дѣлъ, вѣдавшихся въ Первой и Третьей Экспедиціяхъ, т. е. подлежали закрытію Мануфактуръ-Коллегія, Главная Соляная Контора и Экспедиція Государственнаго Хозяйства, Опекунства Иностранныхъ и Сельскаго Домоводства; Первая и Третья Экспедиціи Департамента, принимая дѣла отъ закрываемыхъ учрежденій, соединялись въ одну, подъ названіемъ Экспедиціи Государственнаго Хозяйства, которая назначалась первою составною частью Департамента. Вторая Экспедиція Департамента получила наименованіе Экспедиціи Государственнаго Благоустройства, а Третья, бывшая Четвертая, переименована въ Экспедицію Государственной Медицинской Управы. Двѣ послѣднія Экспедиціи оставались временно на прежнихъ основаніяхъ: преобразованіе ихъ Министръ находилъ цѣлесообразнымъ отсрочить впредь до собранія необходимыхъ свѣдѣній.

Сообразно съ новымъ назначеніемъ Первой Экспедиціи измѣненъ и штатъ ея: она должна была состоять изъ 87 чиновниковъ, а на содержаніе ея ассигновалось 88.444 руб. Всеподданнѣйшій докладъ Графа Кочубея получилъ Высочайшее утвержденіе.

31 Декабря 1803 г. Графъ Кочубей вошелъ съ новымъ всеподданнѣйшимъ докладомъ, касательно преобразованія Третьей Экспедиціи Департамента на основаніяхъ, схожихъ съ принятыми для Первой Экспедиціи. Въ составъ ея входили 55 чиновниковъ, на содержаніе ассигновалось 50.144 руб. Она должна была вѣдать всѣ дѣла Медицинской Коллегіи, въ томъ числѣ медицинскія академіи и школы, дѣла-же по Приказамъ Общественнаго Призрѣнія передавались во Вторую Экспедицію, такъ какъ они относятся болѣе «къ благоустройству губернскому, чѣмъ собственно къ медицинской части». Для дѣлъ спеціально ученаго характера учреждался особый Медицинскій Совѣтъ, подчиненный непосредственно Министру Внутреннихъ Дѣлъ и состоящій изъ неопредѣленнаго количества членовъ—ученыхъ медиковъ-спеціалистовъ. Всѣ эти предположенія Министра получили Высочайшее утвержденіе.

Преобразованіе Экспедиціи Государственнаго Благоустройства нѣсколько замедлилось, такъ какъ Министръ желалъ сообразовать ея устройство съ общимъ образованіемъ полицейскихъ мѣстъ въ губерніяхъ, которое вырабатывалось въ Коммисіи о Законахъ. Однако въ 1806 г. работы Коммисіи по этому предмету не были еще окончены, а между тѣмъ разногласіе порядковъ дѣлопроизводства во Второй и прочихъ Экспедиціяхъ влекло къ серьезнымъ неудобствамъ, и потому Графъ Кочубей рѣшилъ «въ видѣ пріуготовительномъ» реформировать эту Экспедицію на одинаковыхъ съ прочими основаніяхъ, не дожидаясь переустройства мѣстныхъ полицейскихъ органовъ. Новое положеніе и штатъ Экспедиціи Государственнаго Благоустройства были Высочайше утверждены 20 Апрѣля 1806 г. Составъ Экспедиціи опредѣлялся въ 25 должностныхъ лицъ съ окладами, равными установленнымъ для другихъ Экспедицій. Затѣмъ, 7 Сентября того-же года, при Экспедиціи былъ учрежденъ Строительный Комитетъ изъ 4-хъ членовъ; на обязанности ихъ лежало разсмотрѣніе плановъ и смѣтъ, а также инспектированіе казенныхъ построекъ.

Этими мѣрами законченъ былъ переходъ отъ старой системы управленія къ новой. Теперь составъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ былъ таковъ: 1) Министръ и его Товарищъ; при Министрѣ Общество Дворянъ и 5 секретарей; 2) Департаментъ Внутреннихъ Дѣлъ, состоящій изъ 3 Экспедицій и Медицинскаго Совѣта; 3) Главное Правленіе Почтъ, которымъ Министръ завѣдывалъ отдѣльно, на правахъ Главноуправляющаго, и для котораго имѣлъ особую канцелярію.

24 Ноября 1807 г. Графа Кочубея на постѣ Министра Внутреннихъ Дѣлъ смѣнилъ Князь Алексѣй Борисовичъ Куракинъ. Не задолго до того (19 Октября) оставилъ службу по Министерству и М. М. Сперанскій, призванный Высочайшею волею на болѣе высокій постъ.

Князь Куракинъ обратилъ вниманіе на быстрый ростъ дѣлопроизводства въ Департаментѣ, благо-

3—

даря которому къ 1807 г. число служащихъ въ Экспедиціяхъ стало уже недостаточнымъ. Въ этомъ году входящихъ бумагъ по Департаменту было 24.976, а исходящихъ—15.668; изъ нихъ около половины приходилось на долю II Экспедиціи, имѣвшей наименьшій штатъ, сравнительно съ другими. Въ виду этого въ 1808 г. къ двумъ прежнимъ Отдѣленіямъ II Экспедиціи было прибавлено еще третье; такое же расширеніе произведено и въ III Экспедиціи.

Затѣмъ, при Князѣ Куракинѣ въ вѣдѣніи Министра Внутреннихъ Дѣлъ возникло два новыхъ центральныхъ учрежденія, независимыхъ отъ Департамента: 27 Іюня 1808 г. учреждено Главное Правленіе Мануфактуръ, въ коемъ были сосредоточены всѣ дѣла о выдѣлкѣ суконъ и снабженіи ими арміи, а 21 Сентября 1809 г. къ Министерству причисленъ Комитетъ для приведенія въ лучшее состояніе человѣколюбивыхъ заведеній.

31 Марта 1810 г. Князь Куракинъ былъ посланъ Государемъ Императоромъ въ Парижъ, для принесенія Императору Наполеону и Императрицѣ Маріи-Луизѣ поздравленія по случаю ихъ бракосочетанія, управленіе же Министерствомъ было поручено Товарищу Министра, Тайному (впослѣдствіи Дѣйствительному Тайному) Совѣтнику Осипу Петровичу Козодавлеву, который продолжалъ управлять Министерствомъ и послѣ возвращенія Князя Куракина въ С.-Петербургъ, а въ Январѣ 1811 г. былъ утвержденъ въ должности Министра Внутреннихъ Дѣлъ *), которую занималъ до дня своей кончины (24 Іюля 1819 г.). При О. П. Козодавлевѣ были введены знаменитыя реформы Сперанскаго, которыя сильно отразились и на Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ, значительно измѣнивъ кругъ его вѣдѣнія.

Необходимость новой реформы Сперанскій объяснялъ слѣдующими несовершенствами учрежденій 1802 г.: 1) недостатокъ дѣйствительной отвѣтственности Министровъ, 2) недостатокъ единства въ дѣйствіяхъ отдѣльныхъ Министровъ, 3) недостатокъ точности въ распредѣленіи дѣлъ, основанномъ на случайномъ соединеніи прежнихъ вѣдомствъ, а не на естественныхъ отрасляхъ государственнаго управленія, 4) недостатокъ учрежденій, т. е. отсутствіе твердой внутренней организаціи Министерствъ: «ни внутри Министерствъ, говоритъ Сперанскій, ни въ частяхъ, отъ нихъ зависящихъ, не сдѣлано никакого правильнаго образованія. Отсюда произошло, что дѣла, не бывъ раздѣлены на свои степени, всѣ по прежнему стекаются въ однѣ руки и естественно производятъ пустое многодѣліе и безпорядки. Время главнаго начальника безпрестанно пожирается тѣмъ, что долженъ бы дѣлать одинъ изъ его подчиненныхъ; развлеченное на множество текущихъ дѣлъ, вниманіе не можетъ обозрѣть ихъ въ цѣлости и вмѣсто того, чтобы остановиться на главныхъ и существенныхъ усмотрѣніяхъ, безпрестанно разсѣевается въ мелкомъ надзорѣ исполненія».

Эти замѣчанія Сперанскаго резюмировали истинное положеніе вещей въ 1810 г. Учреждая Министерства, Императоръ Александръ Павловичъ заботился объ устраненіи именно перечисленныхъ недостатковъ, отъ которыхъ такъ сильно страдала старая администрація. И дѣйствительно, нѣкоторое улучшеніе было достигнуто. Въ частности, по вопросу объ отвѣтственности Министровъ, Императоръ, вскорѣ послѣ Манифеста 8 Сентября, писалъ Лагарпу: «мѣра, о которой мы такъ часто говорили, въ полномъ дѣйствіи: Министерство образовано и идетъ хорошо болѣе мѣсяца. Дѣла оттого пріобрѣли болѣе ясности и методы, и Я знаю тотчасъ, съ кого взыскать, если что нибудь не такъ, какъ слѣдуетъ». Это былъ большой шагъ впередъ, сравнительно съ предшествовавшимъ положеніемъ вещей, когда, по словамъ Градовскаго, «трудно было найти лицо или мѣсто, дѣйствительно отвѣтственное за положеніе каждой части администраціи». Но не было органа, предназначеннаго къ раскрытію самыхъ упущеній. Правда, Манифестъ 1802 г. ставилъ Министровъ подъ сенатскій контроль, но на практикѣ оказалось, что паденіе Сената, какъ учрежденія, въ теченіе всего XVIII вѣка отразилось и на личномъ его составѣ, и онъ не въ состояніи былъ съ достаточною плодотворностью разсматривать отчеты Министровъ. Сверхъ того, какъ пишетъ Сперанскій, «изъ самыхъ сихъ отчетовъ усмотрѣно было, что всѣ разрѣшенія Министровъ и всѣ ихъ мѣры принимаемы были не иначе, какъ

*) Послѣ назначенія Козодавлева на постъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, постъ Товарища Министра оставался незамѣщеннымъ до 30 Декабря 1821 г., когда на эту должность былъ назначенъ Статсъ-Секретарь Дм. Вас. Дашковъ.

по докладу, и совершены Высочайшими указами, на указы-же постановленіемъ 1803 г. воспрещено было Сенату дѣлать примѣчанія»; поэтому «разсмотрѣніе отчетовъ превратилось въ одинъ письменный обрядъ, а потомъ и самый обрядъ сей временемъ пресѣкся» *). Наконецъ, чѣмъ дѣйствительнѣе становилась власть Министра надъ учрежденіями, ему подчиненными, тѣмъ болѣе ослабѣвалъ контроль Сената надъ ними; такъ, должность оберъ-прокуроровъ при коллегіяхъ упразднилась вмѣстѣ съ самыми коллегіями, и о дѣятельности Департамента Сенатъ могъ уже узнавать только изъ отчетовъ Министра.

Далѣе, говоря объ единомъ Министерствѣ, состоящемъ изъ 8 Отдѣленій, Манифестъ 1802 г. несомнѣнно хотѣлъ подчеркнуть необходимость полной солидарности между Министрами, какъ членами одного учрежденія; ту-же цѣль преслѣдовало и требованіе, чтобы отдѣльные Министры испрашивали Высочайшіе указы не иначе, какъ по предварительномъ обсужденіи проектированной мѣры въ Комитетѣ Министровъ. Но на практикѣ единое Министерство распалось на отдѣльныя Министерства, а Комитетъ Министровъ пріобрѣлъ дѣйствительное значеніе только во вторую половину царствованія Императора Александра Павловича, и такимъ образомъ, мысль объ единствѣ въ дѣйствіяхъ высшей администраціи была еще далека отъ осуществленія.

Наконецъ, внутренняя организація Министерствъ также оставляла желать еще многаго. Въ этомъ отношеніи впереди всѣхъ другихъ вѣдомствъ шло Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, получившее, благодаря реформамъ Графа Кочубея, вполнѣ опредѣленное устройство. Въ прочихъ Министерствахъ получилось смѣшеніе формъ бюрократическихъ съ коллегіальными, что влекло за собою великія неудобства, ярко изображенныя во всеподданнѣйшемъ докладѣ Графа Кочубея 1803 г.

По порученію Государя, Сперанскій приступилъ къ выработкѣ новаго административнаго устройства, которое должно было въ полной степени осуществить принципы Манифеста 1802 г. Реформа началась съ того, что 25 Іюля 1810 г. было обнародовано новое распредѣленіе государственныхъ дѣлъ между Министерствами.



Памятникъ Императору Александру I, въ селѣ Понизовье, Мосальскаго уѣзда, Калужской губерніи.

Главною обязанностью Министерства Внутреннихъ Дѣлъ признано попеченіе о земледѣліи и промышленности, а государственное благоустройство и медицинская часть отходили къ вновь учреждаемому Министерству Полиціи. Тогда-же возникло еще одно новое вѣдомство, впослѣдствіи вошедшее въ составъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, а именно Главное Управленіе Духовныхъ Дѣлъ Иностранныхъ Исповѣданій.

25 Іюня 1811 г. было издано Общее Учрежденіе Министерствъ, которое содержало точное раздѣленіе государственныхъ дѣлъ въ порядкѣ исполнительномъ, опредѣляло составъ Министерствъ, порядокъ служ-

*) Послѣдній отчетъ по Министерству Внутреннихъ Дѣлъ былъ составленъ за 1807 г.

бопроизводства и движенія дѣлъ, а также степень власти и кругъ обязанностей какъ отдѣльныхъ чиновъ, такъ и учрежденій, входящихъ въ составъ Министерствъ. Общее Учрежденіе, плодъ организаторскаго таланта М. М. Сперанскаго, приводило въ систему элементы бюрократическаго управленія, ранѣе упрочившіеся въ нашей администраціи, и создавало стройный и жизнеспособный механизмъ, сохранившійся въ основныхъ своихъ чертахъ до настоящаго времени. «Вмѣсто прежняго неловкаго смѣшенія коллегіальныхъ и бюрократическихъ формъ, говоритъ Дмитріевъ, Сперанскій съумѣлъ правильно разграничить ихъ и связать въ одно стройное управленіе. Исполнительная роль была возложена на Канцелярію Министра и Департаменты, съ чисто бюрократическимъ устройствомъ. Канцелярія завѣдуетъ тѣми дѣлами, которыя касаются не отдѣльныхъ частей, но всего Министерства, и сверхъ того распредѣляетъ дѣла по Департаментамъ. Департаменты завѣдуютъ каждый особою отраслью дѣлъ и состоятъ изъ Отдѣленій. Назначеніе Отдѣленій—подготовлять дѣла, поступающія на разрѣшеніе Директора или Министра. Для того, чтобы Министръ не былъ обремененъ мелкими подробностями управленія, опредѣлено въ точности, какія дѣла могутъ быть рѣшены въ Департаментѣ, и какія непремѣнно восходятъ къ Министру. Совѣщательный элементъ представленъ двумя учрежденіями: общимъ присутствіемъ Отдѣленій—для Департамента, и Совѣтомъ Министра—для цѣлаго Министерства. Сюда поступаютъ всѣ важнѣйшія дѣла, и для того, чтобы обсужденіе ихъ было зрѣлѣе, и въ общемъ присутствіи и въ Совѣтѣ, собираются не одни чиновники: вмѣстѣ съ ними сюда приглашаются спеціалисты, фабриканты, заводчики, купцы и т. д. Дѣла особенной важности не могутъ быть рѣшены безъ предварительнаго разсмотрѣнія Совѣта, хотя Министръ, который одинъ отвѣчаетъ за всякую мѣру, и не связанъ его мнѣніемъ».

Изложенныя реформы 1810—1811 г.г. устраняли два недостатка, указанные Сперанскимъ, внося точность въ распредѣленіе дѣлъ по Министерствамъ и создавая твердую внутреннюю организацію Министерствъ. Проектамъ-же его, касавшимся установленія отвѣтственности и солидарности Министровъ, не суждено было осуществиться. Въ дѣйствительности объединеніе Министерской дѣятельности вскорѣ послѣ реформы Сперанскаго совершилось путемъ развитія Комитета Министровъ, функціи котораго, однако, не ограничились одними административными мѣропріятіями, а органомъ верховнаго надзора остался по прежнему Сенатъ.

Изъ прочихъ реформъ Сперанскаго нѣкоторое измѣненіе въ положеніе Министровъ вносило также новое учрежденіе Государственнаго Совѣта 1 Января 1810 г. По этому учрежденію Министры оставаясь Членами Совѣта, облекались правами законодательной инціативы, но обязывались всѣ свои законодательные проекты представлять на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта. Затѣмъ, отчеты по управленію Министерствами должны были также поступать въ Государственный Совѣтъ и тамъ разсматриваться *).

Высочайшій Манифестъ, сопровождавшій Общее Учрежденіе Министерствъ, обѣщалъ еще изданіе особыхъ учрежденій для каждаго Министерства въ отдѣльности, но въ дѣйствительности такія учрежденія были составлены только для нѣкоторыхъ Министерствъ, въ томъ числѣ для Министерства Полиціи. Сообразно съ этими законодательными актами, Министерство Полиціи получило слѣдующую организацію. Кромѣ Канцеляріи и Совѣта Министра, учрежденныхъ на общемъ основаніи, оно состояло изъ трехъ Департаментовъ, Медицинскаго Совѣта и Особой Канцеляріи Министра. Первый Департаментъ—Полиціи Хозяйственной, въ составѣ 24 служащихъ, вѣдалъ въ Первомъ Отдѣленіи дѣла продовольственныя, во II-мъ — Приказы Общественнаго Призрѣнія. Второй Департаментъ — Полиціи Исполнительной — состоялъ изъ 32 лицъ и имѣлъ три Отдѣленія, изъ коихъ Первое вѣдало личный полицейскій составъ и разсматривало губернаторскіе отчеты, Второе назначалось для судныхъ и уголовныхъ дѣлъ

*) На практикѣ это постановленіе не было исполнено, и отчетовъ по Министерствамъ не составлялось до 1826 г., когда состоялось Высочайшее повелѣніе представлять ихъ ежегодно въ Комитетъ Министровъ. Только Министръ Полиціи въ 1812 г. представилъ въ Государственный Совѣтъ отчетъ по своему вѣдомству за 1810 г.



Князь АЛЕКСѢЙ БОРИСОВИЧЪ КУРАКИНЪ род. въ 1759 г.; получилъ домашнее образованіе въ Лейденѣ; въ 1774 г. записанъ сержантомъ и въ 1776 г. пожалованъ прапорщикомъ гвардіи; въ 1780 г. поступилъ въ Канц. Генер.-Прокур.; въ 1794 г. назначенъ Главнымъ Директоромъ Ассигнаціоннаго банка; въ 1796 г. — Генералъ-Прокуроромъ, присутствующимъ въ Совѣтѣ ЕГО ИМПЕРАТОРСКАГО ВЕЛИЧЕСТВА и Министр. Департ. удѣльныхъ имѣній; 1797 г. произведенъ въ Дѣйствит. Тайн. Сов. и назначенъ Сенаторомъ; въ 1798 г. — Главнымъ Попечителемъ надъ Государственнымъ банкомъ для дворянъ; въ 1801 г. Малороссійскимъ Генералъ-Губернаторомъ; въ 1804 г. — Членомъ Госуд. Сов.; съ 1807 по 1810 г.г. былъ Минист. Внутр. Дѣлъ; въ 1821 г. назначенъ Предсѣдателемъ Департамента Государственной Экономіи Государственнаго Совѣта; въ 1826 г. наименованъ Канцлеромъ Россійскихъ Орденовъ; † въ 1829 г.

по предметамъ полиціи, Третье — для дѣлъ по отправленію земскихъ повинностей и для сношеній по нимъ съ воинскою частью. Третій Департаментъ — Медицинскій — имѣлъ также три Отдѣленія и состоялъ изъ 32 лицъ; въ Первомъ Отдѣленіи производились дѣла по устройству медицинскаго управленія и общимъ мѣрамъ для охраненія народнаго здравія, во Второмъ вѣдалось заготовленіе врачебныхъ средствъ и казенныя аптеки, Третье производило счетъ суммъ и ревизію матеріаловъ. Медицинскій Совѣтъ заботился о снабженіи военнаго вѣдомства врачебными предметами, давалъ заключенія по дѣламъ судебной медицины, распространялъ въ народѣ и среди медицинскихъ чиновниковъ лучшіе способы борьбы съ болѣзнями и т. п. Такимъ образомъ, компетенція его вполнѣ отличалась отъ прежняго Медицинскаго Совѣта, отошедшаго къ Министерству Народнаго Просвѣщенія. Разнился и личный составъ этихъ двухъ учрежденій: Медицинскій Совѣтъ Министерства Полиціи состоялъ изъ Предсѣдателя, Директора Медицинскаго Департамента, Генералъ-Штабъ-Докторовъ военной, морской и гражданской частей и нѣсколькихъ чиновниковъ; были при немъ и Почетные Члены, но они приглашались въ засѣданія лишь въ важныхъ случаяхъ. Особенная Канцелярія Министра Полиціи, въ составѣ 13 служащихъ, вѣдала иностранцевъ, въѣзжавшихъ въ Россію, и заграничные паспорта для русскихъ подданныхъ (I-й столъ), наблюдала за точнымъ соблюденіемъ цензурныхъ распоряженій (II столъ) *) и производила дѣла, которыя Министръ считалъ необходимымъ предоставить собственному своему свѣдѣнію и разрѣшенію (III столъ). Общая Канцелярія состояла изъ 7 должностныхъ лицъ. Наконецъ, при обѣихъ Канцеляріяхъ положено было «извѣстное число чиновниковъ, кои, не имѣя опредѣленныхъ должностей, употребляются по собственному избранію Министра для разныхъ порученій».

Министромъ Полиціи былъ назначенъ Генералъ-Лейтенантъ Генералъ-Адъютантъ Александръ Дмитріевичъ Балашовъ, который сохранялъ званіе Министра Полиціи до самаго закрытія этого Министерства (4 Ноября 1819 г.), но фактически управлялъ этимъ вѣдомствомъ лишь съ 25 Іюля 1810 г. по 28 Марта 1812 г., а затѣмъ управленіе Министерствомъ Полиціи было поручено Генералу отъ Инфантеріи Главнокомандующему въ С.-Петербургѣ и С.-Петербургскому Военному Губернатору Графу Сергѣю Козьмичу Вязмитинову. Послѣ смерти Графа Вязмитинова (15 Октября 1819 г.) А. Д. Балашовъ снова вступилъ въ отправленіе обязанностей Министра Полиціи, но черезъ 19 дней этотъ постъ былъ упраздненъ.

Министерство Внутреннихъ Дѣлъ особаго учрежденія не получило, но было реорганизовано на основаніи Общаго Учрежденія Министерствъ. Въ составъ его входили теперь слѣдующія учрежденія: I) Канцелярія Министра, а при ней Редакція для изданія газеты «Сѣверной Почты» и Временная Коммисія для дѣлъ Царскаго Грузинскаго Дома (46 служащихъ); II) Департаментъ Государственнаго Хозяйства и Публичныхъ Зданій, замѣнившій соотвѣтствующую Экспедицію; при немъ состоялъ Строительный Комитетъ съ чертежной (61 служащій); III) Департаментъ Мануфактуръ и Внутренней Торговли, образованный изъ Главнаго Правленія Мануфактуръ и части дѣлъ упраздненнаго Министерства Коммерціи (33 служащихъ); IV) Почтовый Департаментъ, замѣнившій Главное Правленіе Почтъ (50 служащихъ); V) Совѣта Министра. Сверхъ того, 15 Іюня 1816 г. Министру Внутреннихъ Дѣлъ былъ подчиненъ особый Комитетъ для снабженія войскъ сукнами, образованный въ Москвѣ изъ ранѣе существовавшаго Временнаго Комитета для той-же цѣли. Въ такомъ видѣ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ оставалось до 1819 г., когда соединеніе его съ Министерствомъ Полиціи совершенно измѣнило его составъ.

Главное Управленіе Духовныхъ Дѣлъ иностранныхъ исповѣданій недолго сохраняло самостоя-

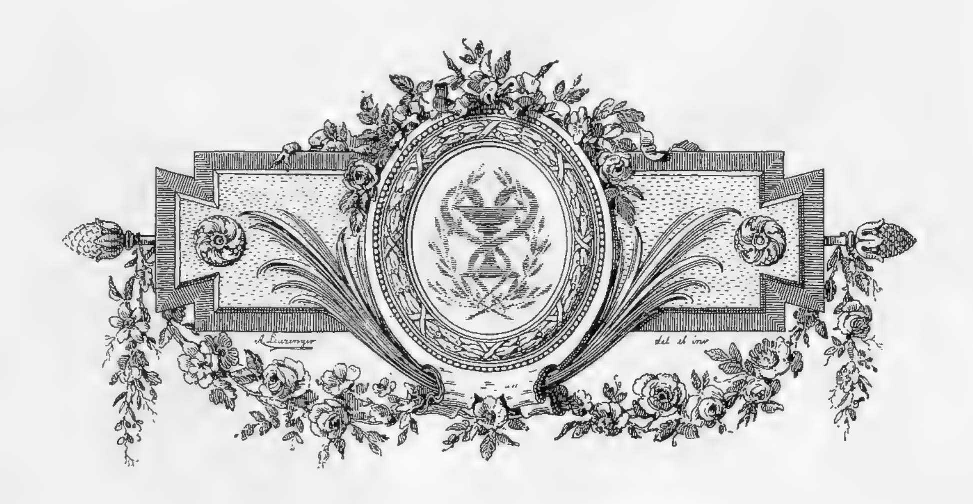
*) Хотя цензура была отнесена къ Министерству Народнаго Просвѣщенія, но Министръ Полиціи долженъ былъ наблюдать, чтобы въ сочиненіяхъ, пропущенныхъ цензурою, не было «мѣстъ и выраженій, подающихъ поводъ къ превратнымъ толкованіямъ и противныхъ общему порядку и спокойствію»; затѣмъ, отъ Министра Полиціи зависѣла также цензура новыхъ театральныхъ сочиненій и отдѣльныхъ ежедневныхъ листковъ, содержащихъ частныя или публичныя извѣстія (афиши); наконецъ, Министръ Полиціи наблюдалъ, чтобы типографіи и книжныя лавки не нарушали предписаній цензуры. Для исполненія всѣхъ указанныхъ обязанностей, при Министерствѣ Полиціи 28 Декабря 1811 г. былъ учрежденъ особый Цензурный Комитетъ, въ составѣ 2 Секретарей, Библіотекаря и 4 писцовъ.

тельность: 24 Октября 1817 г. оно было введено въ составъ Министерства Духовныхъ Дѣлъ и Народнаго Просвѣщенія и образовало II, III и IV Отдѣленія Департамента Духовныхъ Дѣлъ. Министромъ Духовныхъ Дѣлъ и Народнаго Просвѣщенія былъ Князь Александръ Николаевичъ Голицынъ.

По смерти Козодавлева Князю А. Н. Голицыну поручено было управленіе Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ, но ненадолго: черезъ 3 мѣсяца, 4 Ноября 1819 г. Управляющимъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ былъ назначенъ вновь Графъ В. П. Кочубей, Министерство Полиціи было присоединено къ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ, а изъ состава этого послѣдняго Министерства выдѣлялись два Департамента: Мануфактуръ и Торговли, присоединяемый къ Министерству Финансовъ, и Почтовый, которымъ поручено было завѣдывать, съ званіемъ Главноначальствующаго надъ Почтовымъ Департаментомъ, Министру Духовныхъ Дѣлъ и Народнаго Просвѣщенія, Князю А. Н. Голицыну.

Послѣ этого Министерство Внутреннихъ Дѣлъ получило слѣдующій составъ: I) Канцелярія Министра, къ коей была присоединена Общая Канцелярія Министра Полиціи; II) Департаментъ Государственнаго Хозяйства и Публичныхъ Зданій; при немъ Строительный Комитетъ и Чертежная; III) Департаментъ Полиціи Хозяйственной или Хозяйственный Департаментъ; IV) Департаментъ Полиціи Исполнительной; V) Департаментъ Медицинскій; VI) Медицинскій Совѣтъ; VII) Особенная Канцелярія Министра; VIII) Цензурный Комитетъ; IX) Совѣтъ Министра.

Такимъ образомъ, Графъ Кочубей, вторично вступая въ управленіе Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ, нашелъ его съ тѣмъ-же почти кругомъ вѣдѣнія, съ какимъ оставилъ его за 12 лѣтъ передъ тѣмъ. Попытки измѣнить составъ этого Министерства привели къ прочному, основанному на практикѣ выводу, что размѣры Министерства означены были въ Манифестѣ 8 Сентября 1802 г., въ главныхъ чертахъ, правильно. И дѣйствительно, хотя Министерство и послѣ 1819 г. неоднократно подвергалось частичнымъ преобразованіямъ, однако, въ общемъ, кругъ его вѣдѣнія съ тѣхъ поръ измѣнился незначительно. Поэтому 1819 г. является знаменательной гранью въ Исторіи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ: имъ завершается періодъ, когда вырабатывались пріемы и организація министерскаго управленія.





III.
ДѢЯТЕЛЬНОСТЬ МИНИСТЕРСТВА.
1802—1810.

Было много обстоятельствъ, затруднявшихъ дѣятельность Министерства Внутреннихъ Дѣлъ въ первые годы его существованія. Прежде всего, заботы объ организаціи центральныхъ установленій и о выработкѣ новыхъ пріемовъ администраціи поглощали значительную долю вниманія Министра; затѣмъ, въ рукахъ Министра не было достаточныхъ свѣдѣній о состояніи ввѣренныхъ ему частей управленія; наконецъ, мѣстные административные органы не только оказались недостаточными для выполненія задуманныхъ Министерствомъ улучшеній въ разныхъ областяхъ народной и общественной жизни, но и прежнія свои обязанности исполняли невполнѣ удовлетворительно. Кромѣ того, отражались на дѣятельности Министерства и обще-государственныя дѣла: затруднительное состояніе финансовъ, обострившееся въ началѣ XIX вѣка, и начавшіяся вскорѣ войны съ Франціей и другими державами.

Министерство принимало всѣ возможныя мѣры для устраненія затрудненій, воздѣйствіе на которыя лежало въ предѣлахъ его власти. Такъ, уже 19 Сентября 1802 г. Графъ Кочубей циркуляромъ потребовалъ, чтобы Начальники губерній сообщили въ Министерство данныя для «полнаго и коренного познанія о положеніи каждой губерніи» въ настоящее время, а затѣмъ продолжали постоянно увѣдомлять объ измѣненіяхъ въ положеніи той или другой отрасли управленія. Сюда входили свѣдѣнія о движеніи народонаселенія, о податяхъ и повинностяхъ, объ урожаяхъ, о продовольственныхъ магазинахъ, о фабрично-заводскихъ и промышленныхъ предпріятіяхъ, о государственномъ хозяйствѣ, о публичныхъ зданіяхъ, о нарушеніи общественнаго спокойствія и т. п. Систематизація и статистическая обработка скоплявшихся такимъ путемъ въ Министерствѣ свѣдѣній были возложены Графомъ Кочубеемъ на Общество Дворянъ, и Министръ надѣялся, что въ результатѣ у него получится твердая почва для своевременныхъ и цѣлесообразныхъ мѣръ по улучшенію ввѣренныхъ ему частей. Надежды Графа Кочубея не оправдались, отчасти потому, что Общество Дворянъ не было органомъ, достаточнымъ для столь

сложныхъ и обширныхъ статистическихъ работъ, отчасти-же потому, что самыя свѣдѣнія, доставляемыя изъ губерній, далеко не всегда были точны; особенно уклонялись отъ дѣйствительнаго положенія вещей цифры, касавшіяся народнаго продовольствія.

Недостаточность мѣстныхъ полицейскихъ и административныхъ органовъ выяснилась также на первыхъ шагахъ дѣятельности Министерства, и 24 Октября 1803 г. было Высочайше утверждено новое положеніе о средствахъ къ исправленію полиціи въ городахъ. До тѣхъ поръ города, и большіе и малые, управлялись одними городничими или комендантами безъ помощниковъ, т. е. не было ни частныхъ приставовъ, ни квартальныхъ надзирателей; съ другой стороны коменданты, какъ органы военнаго вѣдомства, только отчасти подчинялись гражданскимъ властямъ въ губерніи, и къ отвѣтственности ихъ не могли привлечь ни Губернаторъ, ни Губернское Правленіе иначе какъ черезъ Сенатъ или Министра. Новое положеніе предоставило Министру Внутреннихъ Дѣлъ составлять особые штаты для каждаго города, съ назначеніемъ частей, кварталовъ, числа людей и окладовъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ замѣнять комендантовъ полиціймейстерами. Опираясь на это положеніе, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ сталъ постепенно представлять на Высочайшее утвержденіе новые штаты для городскихъ полицій. Такъ, въ 1803 г. были утверждены штаты для полицій въ городахъ Астраханской, Тверской, Тульской, Минской и Рязанской губерній, въ 1804 году — въ С.-Петербургѣ, Одессѣ, 15 губернскихъ и 10 уѣздныхъ городахъ и учреждено градоначальство въ Ѳеодосіи, въ 1805 г. введены новые штаты въ 7 губернскихъ и 11 уѣздныхъ городахъ, въ 1806 г.—въ Москвѣ, Николаевѣ и Таганрогѣ. Необходимо замѣтить, что содержаніе полиціи производилось изъ городскихъ суммъ, а потому и расширеніе полицейскихъ штатовъ находилось въ зависимости не только отъ административныхъ соображеній, но и отъ состоянія городского хозяйства, которое также подлежало вѣдѣнію Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Какъ будетъ показано въ дальнѣйшемъ изложеніи, Министерство приняло эту послѣднюю отрасль управленія въ крайне запущенномъ видѣ и потому, прилагая всѣ мѣры къ ея упорядоченію, невольно должно было въ нѣкоторыхъ случаяхъ отказаться отъ лучшаго устройства полиціи, чтобы не обременять городовъ непосильными для нихъ расходами. Это обстоятельство тормазило упорядоченіе полицейской части въ городахъ.

Были преобразовательныя попытки и въ устройствѣ земской полиціи. Такъ, въ 1806 г. сдѣланъ былъ первый опытъ соединенія земской и городской полиціи въ Московскомъ уѣздѣ, но этотъ порядокъ, получившій впослѣдствіи такое широкое развитіе, пока не нашелъ подражанія нигдѣ. Болѣе широкую сферу примѣненія имѣлъ законъ 1805 г., по которому избраніе исправниковъ въ коренныхъ Великорусскихъ губерніяхъ оставлено было въ рукахъ дворянъ, а въ остальныхъ (21)— избраніе передано мѣстнымъ губернскихъ начальствамъ, а утвержденіе кандидатовъ — Сенату. Этимъ узаконеніемъ начался рядъ мѣръ, которыя постепенно замѣнили выборную земскую полицію назначаемой отъ правительства.

Потребовалось усиленіе штатовъ и въ Губернскихъ Правленіяхъ: въ 1803—1805 г.г. были введены новые штаты въ нѣкоторыхъ частяхъ Сибири и въ Грузіи, въ 1806 г.—въ Херсонской, Екатеринославской и Таврической губерніяхъ; въ 1807 г.—въ Кавказской и Астраханской. Открывались и новыя Губернскія и Областныя Правленія: въ 1804 г. изъ Астраханской губерніи была выдѣлена Кавказская, а изъ Тобольской—Томская; въ 1808—1809 г.г. организовано управленіе въ Бѣлостокской области, вновь присоединенной къ Россіи. Служа главнымъ органомъ Министерской дѣятельности, губернскія учрежденія естественно привлекали особое вниманіе Министерства, которое стремилось искоренить въ нихъ злоупотребленія, а также медленность и запутанность въ дѣлопроизводствѣ. Указанныя частичныя расширенія штатовъ мало помогали дѣлу; не дали особенно замѣтныхъ результатовъ и сенаторскія ревизіи, произведенныя въ 1809 г. Селифонтовымъ въ Сибири и въ 1809 г. Донауровымъ въ Казанской губерніи и Карнѣевымъ—въ Могилевской. Такимъ образомъ, упорядоченіе губернскаго управленія сразу же обозначилось какъ одна изъ основныхъ задачъ Министерства, но разрѣшеніе ея было по необходимости предоставлено будущему: немедленнымъ реформамъ препят-



ОСИПЪ ПЕТРОВИЧЪ КОЗОДАВЛЕВЪ род. въ 1754 г.; образованіе получилъ въ Лейпцигскомъ Университетѣ; въ 1774 назначенъ въ Сенатъ, сначала протоколистомъ, потомъ экзекуторомъ; въ 1780 г. — Совѣтникомъ С.-Петербургской Палаты Гражд. Суда; въ 1783 г.— Совѣтникомъ при Директорѣ Академіи Наукъ; въ 1784 г.—Директоромъ народныхъ училищъ С.-Петерб. губ.; въ 1793 г.—Членомъ Коммиссіи о народныхъ училищахъ и о коммерціи; въ 1797 г. — Оберъ-Прокуроромъ Сената; въ 1799 г. — Сенаторомъ; въ 1802 г. — членомъ Россійской Академіи Наукъ, въ 1804 г. Почетнымъ Опекуномъ; въ 1808 г. — Товарищемъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ; 1810 г. — Членомъ Государств. Сов.; въ 1811 г. Министромъ Внутрен. Дѣлъ; въ 1819 г. произведенъ въ Дѣйствит. Тайн. Совѣтн. и въ этомъ же году скончался.

ствовалъ, съ одной стороны, недостатокъ средствъ для повсемѣстнаго и значительнаго расширенія губернскихъ установленій, а съ другой стороны, самая польза расширенія оставалась спорною, за отсутствіемъ достаточнаго матеріала, который позволялъ-бы съ полною ясностью указать на истинныя причины зла и вѣрныя средства къ его устраненію.

При недостаткѣ свѣдѣній и несовершенствѣ орудій, Министерство часто бывало принуждено дѣйствовать, такъ сказать, ощупью, и принимать частичныя мѣры тамъ, гдѣ существо дѣла требовало-бы коренного преобразованія цѣлой отрасли управленія.

Такъ, продовольственное дѣло стояло въ началѣ XIX вѣка совершенно неудовлетворительно. Хотя въ то время Россія была страной почти исключительно земледѣльческой, но первобытные пріемы хозяйства вели къ тому, что неурожаи и сопряженныя съ ними голодовки стали у насъ явленіемъ хроническимъ. Правда, въ громадномъ большинствѣ случаевъ, недородъ захватывалъ только нѣкоторыя части государства, въ другихъ-же, наоборотъ, оказывался хорошій урожай, но отсутствіе сколько нибудь удобныхъ путей сообщенія и неумѣніе во-время принять соотвѣтственныя мѣры ставили неурожайныя мѣстности въ бѣдственное положеніе. Поэтому уже Петръ Великій предполагалъ устроить повсемѣстно продовольственные магазины, въ которыхъ, путемъ ежегоднаго необременительнаго сбора съ населенія, скоплялись-бы хлѣбные запасы на случай неурожая. Но при преемникахъ Петра Великаго эта мысль была забыта, и только во второй половинѣ XVIII вѣка послѣдовалъ рядъ правительственныхъ распоряженій объ устройствѣ продовольственныхъ запасовъ для крестьянъ, какъ помѣщичьихъ, такъ и государственныхъ. Къ началу XIX вѣка была уже цѣлая сѣть такихъ магазиновъ, и Губернаторы доносили Министерству, что хлѣбные запасы ежегодно пополняются. Однако правильнаго надзора за этимъ дѣломъ не существовало, и въ дѣйствительности запасные магазины находились въ самомъ жалкомъ состояніи: много хлѣба числилось въ недоимкахъ, въ раздачѣ и возвратѣ ссудъ былъ великій безпорядокъ, счетовъ во многихъ магазинахъ вовсе не было, помѣщики по произволу располагали хлѣбомъ, вносимымъ въ магазины ихъ помѣстій, крестьяне, сдѣлавъ свой взносъ, скоро брали его назадъ. Понятно, что при такихъ условіяхъ продовольственные магазины не достигали цѣли, имѣвшейся въ виду при учрежденіи ихъ.

Между тѣмъ за первыя 8 лѣтъ министерскаго управленія только одинъ 1804 г. можетъ быть названъ вполнѣ урожайнымъ, въ остальные-же годы урожай далеко не вездѣ обезпечивалъ жителей, а въ 1808 году неурожай достигъ размѣровъ обще-государственнаго бѣдствія. Въ борьбѣ съ голодомъ Министерство обнаружило замѣчательную энергію, употребляя всѣ возможныя мѣры для обезпеченія населенія: выдавались ссуды изъ запасныхъ магазиновъ, а также ссуды и пособія деньгами и хлѣбомъ отъ правительства, организовался подвозъ хлѣба въ неурожайныя мѣстности изъ урожайныхъ, воспрещались или ограничивались винокуреніе и вывозъ хлѣба за границу и т. п. Не щадя ни трудовъ, ни издержекъ для поддержанія населенія, Министерство болѣе или менѣе успѣвало ослабить, а иногда даже и предотвратить голодъ, но принимаемыя имъ мѣры были, конечно, только палліативами. Радикальное-же леченіе зла — правильная постановка продовольственнаго дѣла — стало предметомъ усилій Министерства только позже, когда, послѣ Отечественной войны, оно получило возможность выяснить вопросъ о дѣйствительномъ положеніи запасныхъ магазиновъ.

Снабженіе населенія солью, находившееся тогда всецѣло въ рукахъ правительства, также отнесено было къ вѣдомству Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, которое, въ силу этого, должно было заняться и добываніемъ соли и развозкою ея по губерніямъ. Въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ ознакомившись на практикѣ съ постановкою соляного дѣла, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ пришелъ къ заключенію, что «затрудненія по части сей безпрестанно возрождаются, убытки казны безпрестанно возрастаютъ, всѣ пріемлемыя мѣры, относясь только къ частнымъ мѣропріятіямъ, не обезпечиваютъ прочнымъ образомъ движенія соляныхъ дѣлъ, и его неиначе достигнуть можно, какъ при общемъ преобразованіи соляной части, въ самомъ корнѣ своемъ скрывающей начало важныхъ неудобствъ». Поэтому, хотя при помощи чрезвычайныхъ мѣръ Министерство и раньше не допускало населенія до недостатка въ соли, однако

4—

въ 1807 г. оно приступило къ коренной реогранизаціи всего дѣла, которой, впрочемъ, закончить не успѣло, такъ какъ въ 1810 г. соляная часть была передана въ Министерство Финансовъ.

Обезпеченіе столицъ мясомъ также лежало на попеченіи Министра Внутреннихъ Дѣлъ, и для упорядоченія этой части издано было въ 1804 г. положеніе о прогонѣ скота въ столицы.

Борьба съ послѣдствіями неурожаевъ ставила Министерство Внутреннихъ Дѣлъ лицомъ къ лицу съ главнѣйшей причиной ихъ — съ низкимъ уровнемъ земледѣльческой культуры въ Россіи. Однако необходимость правительственной инпціативы въ дѣлѣ его поднятія не представлялась въ то время сознанію съ той настоятельностью, какъ въ позднѣйшую эпоху. Въ самомъ Манифестѣ 1802 г. о земледѣліи совсѣмъ не упомянуто, а Министру Внутреннихъ Дѣлъ, къ вѣдѣнію котораго отнесены всѣ вообще промыслы, не дано никакихъ особыхъ средствъ для проведенія въ земледѣльческій классъ болѣе здравыхъ агрономическихъ пріемовъ. Нѣкоторое, и притомъ косвенное содѣйствіе земледѣлію Министерство могло на первыхъ порахъ оказывать, раздавая казенныя земли и переселяя казенныхъ крестьянъ изъ малоземельныхъ губерній въ многоземельныя, но, во первыхъ, какъ раздача земель, такъ и переселеніе крестьянъ были незначительны, а во вторыхъ, оба эти дѣла уже въ 1810 году были переданы въ вѣдѣніе Министерства Финансовъ.

Бо́льшимъ вниманіемъ и общества и Министерства пользовалась сельско-хозяйственная промышленность. Министерство всѣми зависѣвшими отъ него способами поощряло разведеніе тонкорунныхъ овецъ, виноградниковъ, марены, шелковицы и др. техническихъ растеній, разработку торфа и т. п. Но всѣ эти отрасли промышленности были у насъ еще вновѣ, предприниматели не успѣли освоиться съ особенностями нашей почвы и климата, а потому большинство предпріятій, послѣ нѣсколькихъ неудачныхъ лѣтъ, либо совсѣмъ прекращались, либо приходили въ полный упадокъ. Болѣе удовлетворительныхъ результатовъ достигли только овцеводство и отчасти винодѣліе. Поощрялись и ранѣе существовавшіе промыслы, какъ рыболовство и пчеловодство, попеченіе о коихъ возлагалось также на Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

Начало фабрично-заводской промышленности въ Россіи было положено Петромъ Великимъ, который весьма заботился объ ея развитіи. Однако прививалась она у насъ медленно, и въ 1803 г. въ вѣдѣніи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ состояло 2390 различныхъ фабрикъ и заводовъ; къ 1808 году эта цифра возросла до 2498. Особенное вниманіе обращало Министерство на суконныя фабрики, такъ какъ на него были возложены заботы о снабженіи арміи сукнами. Въ обычное время количество суконъ, вырабатываемыхъ русскими фабрикантами, было достаточно для арміи, но когда начались войны съ Наполеономъ, и численность арміи значительно возросла, наступили чрезвычайныя затрудненія. Такъ, въ 1807 г. требовалось 758.743 аршина, а фабрики могли доставить только 267.000 аршинъ. При такихъ условіяхъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ прибѣгло къ системѣ широкихъ поощреній суконнаго производства, и въ 1808 г. было издано особое положеніе, которое разрѣшало выдавать суконнымъ фабрикантамъ денежныя ссуды, отводить казенныя земли, доставлять машины и работниковъ, наконецъ, дозволяло покупать крестьянъ купцамъ и лицамъ другихъ сословій, желавшимъ вновь открыть фабрики. Когда Россія, заключивъ миръ съ Наполеономъ, примкнула къ континентальной системѣ, то поощренія отечественной промышленности еще усилились, и въ результатѣ она начала развиваться съ изумительною быстротою.

Устройство городского хозяйства также было возложено на непосредственное попеченіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Правда, Городовое Положеніе 1785 г. вносило въ городскую жизнь элементы самоуправленія, но узаконеніями послѣднихъ лѣтъ XVIII вѣка дѣйствіе этого положенія сначала было значительно ослаблено, а затѣмъ и совсѣмъ прекращено. Въ 1801 г. Высочайше повелѣно было опять «признавать Положеніе сіе однимъ изъ главныхъ, непреложныхъ и неприкосновенныхъ государственныхъ постановленій»; вмѣстѣ съ тѣмъ отмѣнено «все то, что противно оному и несообразно силѣ его допущено или установлено было». Но осязательныхъ практическихъ результатовъ это повелѣніе не дало и не могло дать: съ одной стороны, самое Положеніе 1785 г. не было окончательно

организованнымъ закономъ, а скорѣе представляло изложеніе тѣхъ принциповъ, на которыхъ правительство намѣревалось построить городское управленіе, и пока эти овлеченные принципы не были перевоплощены въ конкретныя формы, самое Положеніе не могло получить практическаго примѣненія; съ другой стороны, значительныя перемѣны въ общемъ строѣ государственнаго управленія, происшедшія въ царствованіе Императора Павла I и особенно въ первые годы царствованія Императора Александра I, требовали измѣненій и дополненій въ самомъ Городовомъ Положеніи. До тѣхъ-же поръ, пока Положеніе не получило соотвѣтственнаго развитія, попеченіе о городскихъ нуждахъ ложилось всецѣло на органы правительственные, или, точнѣе, на Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. Принявъ въ свое завѣдываніе городское хозяйство, Министерство столкнулось съ неодолимыми препятствіями, которыя долгое время парализовали всѣ усилія. Дѣйствительно, городская жизнь находилась тогда въ зачаточномъ состояніи; элементы, составлявшіе городское общество, стояли на самомъ низкомъ уровнѣ культуры и не были способны къ разумному веденію городского хозяйства. Городскіе доходы были незначительны, а застой въ торговлѣ отъ войнъ, эпидемій, неурожаевъ и другихъ общественныхъ бѣдствій еще болѣе уменьшалъ городскія средства. Между тѣмъ на города ложились тяжелымъ бременемъ военныя повинности, плохо регламентированныя, на нихъ возлагались различныя сооруженія, расходы на содержаніе полиціи и т. п. При наличности такихъ условій доходы городовъ постоянно оказывались недостаточными для покрытія расходовъ, думы не находили средствъ для покрытія дефицитовъ, и Министерству приходилось самому заботиться о всѣхъ мелочахъ городского хозяйства. Запутанность въ этой отрасли управленія требовала рѣшительныхъ мѣропріятій, которыя-бы кореннымъ образомъ измѣнили всю систему городского хозяйства, а между тѣмъ въ распоряженіи Министерства не было достаточныхъ свѣдѣній о состояніи городского населенія, его промыслахъ, нуждахъ и потребностяхъ. Поэтому Министерство, на первыхъ порахъ, ограничилось учрежденіемъ въ разныхъ городахъ комитетовъ для уравненія городскихъ расходовъ съ доходами. Комитеты эти, не входя въ заботы о поднятіи городского благосостоянія, стремились только къ тому, чтобы возложенные на городъ расходы по содержанію полиціи, по воинскому постою и по другимъ общественнымъ нуждамъ, покрывались доходами, и чтобы городскіе сборы распредѣлялись между жителями равномѣрно. Но расходы по указаннымъ предметамъ постоянно и значительно возрастали, эксплоатація оброчныхъ статей производилась неумѣло и давала мало дохода, а потому приходилось усиливать обложеніе жителей, что, несомнѣнно подрывало ихъ благосостояніе и вело къ возрастанію недоимокъ. Поэтому заботы комитетовъ далеко невсегда увѣнчивались успѣхомъ, и состояніе городского хозяйства приходило все въ большее разстройство.



Памятникъ Императору Александру I, въ селѣ Якшуръ-Бодья, Вятской губерніи.



Въ не менѣе запутанномъ состояніи приняло Министерство Внутреннихъ Дѣлъ и земскія повинности. Необходимость упорядоченія ихъ сознавалась еще до учрежденія Министерства, и 29 Іюня 1802 г. образованъ былъ при Сенатѣ Комитетъ изъ Сенаторовъ, для собранія матеріаловъ и выработки мѣръ къ уравнительному распредѣленію земскихъ повинностей по губерніямъ. Независимо отъ работъ этого Комитета, закрытаго лишь въ 1820 г., Министерство приступило къ собранію свѣдѣній, но получало изъ губерній матеріалы «несовершенные и неполные». Между тѣмъ, настоятельная необходимость требовала хотя какого нибудь руководства по этой части, и въ 1805 г. Министерство издало положеніе о земскихъ повинностяхъ, но, сознавая его недостаточность, дало ему значеніе мѣры лишь предварительной. Это положеніе касалось повинностей преимущественно денежныхъ; между тѣмъ большая часть повинностей отправлялась тогда натурою (дорожная, почтовая, постойная, подводная и т. п.). Замѣчательно, что уже въ 1805 г. правительство находило необходимымъ допустить участіе представителей отъ мѣстнаго населенія въ разрѣшеніи земскихъ хозяйственныхъ вопросовъ: въ силу положенія 1805 г. смѣты и раскладки мѣстныхъ земскихъ повинностей должны были составляться съ участіемъ представителей дворянскаго и городского сословій.

Изъ дѣлъ сословныхъ наибольшее вниманіе было сосредоточено въ первые годы царствованія Императора Александра I на вопросѣ объ улучшеніи быта помѣщичьихъ крестьянъ. Самъ Императоръ видѣлъ въ крѣпостномъ правѣ великое зло, того-же взгляда держались почти всѣ просвѣщенные помощники Государя, но среди нихъ большинство считало это зло политическою необходимостью, какъ средство дисциплины и порядка. Рѣзкое измѣненіе существующихъ отношеній между помѣщиками и крестьянами грозило, по мнѣнію многихъ, великими государственными потрясеніями, и потому слѣдовало приступать къ освобожденію крестьянъ съ большою осторожностью и постепенностью. Масса же дворянскаго сословія почти поголовно видѣла въ освобожденіи крестьянъ нарушеніе принципа собственности. Графъ Кочубей принадлежалъ къ тѣмъ немногимъ лицамъ, которыя полагали, что «лучше рѣшить этотъ вопросъ однимъ разомъ», какъ выразился онъ на одномъ изъ засѣданій неоффиціальнаго комитета. Еще горячѣе высказывался по этому поводу Графъ Строгановъ. Но осторожное мнѣніе взяло верхъ, и Государь рѣшилъ ослаблять крѣпостное право рядомъ постепенныхъ мѣропріятій, понемногу пріучая общественное сознаніе къ неизбѣжности окончательной реформы. Первой такой мѣрой былъ указъ 12 Декабря 1801 г., разрѣшавшій пріобрѣтать земли въ собственность не однимъ дворянамъ, какъ было ранѣе, но всѣмъ лицамъ свободныхъ сословій. Этотъ указъ въ корень уничтожилъ взглядъ на землевладѣніе, какъ на исключительно дворянскую привилегію и тѣмъ подготовилъ извѣстный указъ 20 Февраля 1803 г. — объ учрежденіи класса свободныхъ хлѣбопашцевъ. Проведеніе обоихъ этихъ указовъ въ жизнь было возложено на Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, но результаты ихъ, какъ извѣстно, были весьма незначительны. Насколько считалось опаснымъ питать въ обществѣ мысль о близкомъ освобожденіи крестьянъ, видно изъ циркуляра, разосланнаго Графомъ Кочубеемъ Губернаторамъ 27 Февраля 1803 г., въ поясненіе указа о вольныхъ хлѣбопашцахъ. Тутъ говорится, что правительство вовсе не имѣло намѣренія освобождать крестьянъ изъ помѣщичей зависимости, а предполагало доставить помѣщикамъ возможность отдавать свои земли въ наемъ или обращать въ продажу за выгоднѣйшія цѣны, и не въ однѣ чужія руки, а и собственнымъ ихъ крестьянамъ, если господинъ найдетъ въ томъ свою выгоду и пожелаетъ доставить имъ прочную пользу. Гораздо рѣшительнѣе были попытки ослабленія крѣпостного права въ Остзейскомъ краѣ: въ 1803 г. изданы постановленія для помѣщичьихъ крестьянъ этого края, опредѣлявшія ихъ повинности къ помѣщикамъ, и такимъ образомъ, сокращавшія помѣщичій произволъ. Результатомъ этихъ постановленій было полное уничтоженіе крѣпостного права въ трехъ губерніяхъ, какъ будетъ изложено въ своемъ мѣстѣ.

Къ сословнымъ-же дѣламъ относятся мѣры, касавшіяся устройства евреевъ и колонистовъ.

Основаніемъ для устройства евреевъ послужило изданное въ 1804 г. положеніе, которымъ они выдѣлялись какъ-бы въ особое сословіе, организованное въ особыя административныя общины (кагалы);

затѣмъ, евреямъ запрещалось оставаться въ христіанскихъ селеніяхъ и деревняхъ послѣ 1808 г.: къ этому сроку всѣ они должны были либо выселиться въ города, либо образовать собственныя земледѣльческія колоніи на земляхъ, отводимыхъ имъ въ Новороссійскомъ краѣ, при чемъ такимъ колонистамъ давались пособія и различныя льготы. Цѣль новаго положенія заключалась, конечно, въ томъ, чтобы, съ одной стороны, освободить сельское населеніе южныхъ и западныхъ губерній отъ близкаго сосѣдства евреевъ, а съ другой стороны—дать самимъ евреямъ возможность устроиться сообразно ихъ обычаямъ и открыть имъ новые источники пропитанія. Но на практикѣ выселеніе евреевъ изъ деревень оказалось сопряженнымъ съ такими неудобствами, что было отсрочено сначала до 1810 г., а потомъ «впредь до дальнѣйшаго повелѣнія»; земледѣльческія колоніи также совершенно не удались, по неспособности евреевъ къ хлѣбопашеству, и поощренія этимъ колоніямъ были оставлены; такимъ образомъ, вопросъ объ устройствѣ евреевъ не былъ рѣшенъ.

Вызовъ нѣмцевъ-колонистовъ въ XVIII вѣкѣ имѣлъ цѣлью не только заселеніе пустопорожнихъ земель, но и ознакомленіе русскихъ крестьянъ на практикѣ съ болѣе совершенными способами хозяйства. Однако колонисты не оправдали возложенныхъ на нихъ надеждъ, и Графъ Кочубей въ 1804 г. докладывалъ Государю, что изъ колонистовъ вышло много дурныхъ хозяевъ, не приносящихъ государству никакой пользы, а потому необходимо ограничить число выходцевъ и принимать въ Россію только дѣйствительно образцовыхъ хозяевъ. Докладъ Графа Кочубея былъ утвержденъ, и изданное затѣмъ новое положеніе значительно ограничило приливъ колонистовъ, а въ 1810 г. была прекращена выдача ссудъ и пособій на первоначальное ихъ обзаведеніе.

Устройство медицинской части было сопряжено съ величайшими затрудненіями. Антисанитарная обстановка, въ которой жило громадное большинство населенія, вызывала массу недуговъ и создавала благопріятныя условія для распространенія различныхъ повальныхъ болѣзней. Между тѣмъ, врачей и больницъ было мало, средствъ для быстраго увеличенія числа тѣхъ и другихъ въ распоряженіи правительства не оказывалось, да кромѣ того еще приходилось считаться съ предубѣжденіемъ массъ противъ врачей и научной медицины. При такихъ условіяхъ не могло быть, конечно, и рѣчи о сколько-нибудь удовлетворительной организаціи медицинской помощи на всемъ пространствѣ Имперіи; но и съ тѣми скудными средствами, которыя были въ распоряженіи Министерства, оно дѣйствовало съ неослабною энергіею и достигало извѣстныхъ результатовъ. Для усиленія медицинскаго персонала Министерство заботилось о развитіи подвѣдомственныхъ ему медицинскихъ учебныхъ заведеній, содержало многихъ воспитанниковъ на казенный счетъ, выписывало врачей изъ-за границы, ходатайствовало о служебныхъ преимуществахъ для медиковъ и т. п. Но, несмотря на всѣ эти мѣры, недостатокъ врачей былъ такъ великъ, что въ 1803, 1807 и 1808 г.г. приходилось выпускать въ армію и во флотъ воспитанниковъ Медицинской Академіи, не успѣвшихъ пройти полный курсъ. Недостатокъ врачебной помощи сильно ощущался повсемѣстно; поэтому заболѣванія очень часто, особенно въ деревняхъ, принимали повальный характеръ. Въ такихъ случаяхъ Министерство стремилось внушить мѣстнымъ жителямъ мѣры предосторожности и командировало на мѣста развитія болѣзней опытныхъ врачей. Особенно энергично велась борьба съ заносными заразными болѣзнями, которыя появлялись на окраинахъ почти ежегодно, но распространенію ихъ почти всегда полагался быстро предѣлъ. Такъ, въ 1804 г. чума, появившаяся въ Кавказской губерніи, была скоро подавлена карантинными мѣрами. Въ 1806 г. она опять возникла въ Кавказской и Астраханской губерніяхъ, и, хотя въ 1807 г. была остановлена, но въ 1808 г. возобновилась, вторглась въ Саратовскую губернію и угрожала всей Россіи. Однако, энергичныя усилія Товарища Министра Внутреннихъ Дѣлъ, О. П. Козодавлева, не пустили заразы дальше. Въ послѣдующіе три года чума снова показывалась на Кавказѣ, но карантинныя мѣры прекращали ее на самомъ мѣстѣ появленія. Убѣдившись на практикѣ въ пользѣ карантиновъ, Министерство прилагало всѣ старанія къ упорядоченію карантиннаго дѣла, издавало правила по этой части и организовало устройство новыхъ карантиновъ. Противъ другого бича населенія—оспы, уносившей ежегодно массу жертвъ, Министерство боролось, распространяя въ народѣ оспопрививаніе (варіоляцію); но эта мѣра на пер-

выхъ-же порахъ встрѣтила противодѣйствіе со стороны народныхъ массъ и полное равнодушіе со стороны болѣе образованныхъ классовъ общества. Благодаря настойчивости Графа Кочубея, оспопрививаніе, однако, распространялось, но, какъ увидимъ ниже, успѣхъ этого дѣла былъ недолговременнымъ.

Еще менѣе средствъ имѣло Министерство Внутреннихъ Дѣлъ для борьбы со скотскими падежами, которые причиняли большіе убытки скотоводству, такъ какъ чума и сибирская язва повторялись почти ежегодно. Въ началѣ XIX вѣка ветеринарной части въ Россіи почти не существовало, и Министерству приходилось полагать первое основаніе этому дѣлу, т. е. создать ветеринарный персоналъ. Въ 1803 г. были посланы за границу нѣсколько медиковъ для обученія ветеринарному искусству, а въ 1807 г. было открыто въ С.-Петербургѣ первое скотоврачебное училище. Но такъ какъ Министерству не хватало средствъ на другія, болѣе существенныя надобности, то ветеринарная часть развивалась крайне медленно и долго еще оставалась въ совершенно недостаточномъ положеніи.

Большую помощь Министерству въ заботахъ о народномъ здравіи оказывали Приказы Общественнаго Призрѣнія, на иждивеніи коихъ находилось немалое количество больницъ, богадѣленъ, домовъ для умалишенныхъ и т. п. На обороты Приказовъ при учрежденіи ихъ было отпущено по 15.000 руб. на каждую губернію, для усиленія-же средствъ указаны разные источники: добровольныя пожертвованія, разныя пенныя и штрафныя деньги, пособія отъ городовъ, хозяйственные доходы. Главнымъ источникомъ, умножившимъ средства Приказовъ, были разрѣшенныя имъ кредитныя операціи: принятіе на храненіе денежныхъ вкладовъ и производство ссудъ подъ залоги. Умѣло пуская въ обороты свои капиталы и привлекая частныя пожертвованія, Приказы къ 1803 г. составили капиталъ свыше 5.000.000 руб., а считая и деньги, ввѣренныя имъ, имѣли въ оборотѣ около 9 милліоновъ руб. Цѣня полезную дѣятельность Приказовъ, Министерство всѣми мѣрами способствовало ихъ процвѣтанію, постоянно разрѣшая имъ новые виды финансовыхъ операцій. Благодаря такимъ мѣрамъ, Приказы къ второй половинѣ 1810 г. имѣли собственный капиталъ свыше 6 милліоновъ руб., а всего производили оборотовъ на 18 милліоновъ слишкомъ. Параллельно съ расширеніемъ средствъ, шло увеличеніе числа больницъ, богадѣленъ, пріютовъ и другихъ подобныхъ учрежденій, содержимыхъ Приказами.

Когда строительная часть поступила въ завѣдываніе Министерства, казенныя зданія въ губерніяхъ находились въ печальномъ состояніи: присутственныя мѣста обветшали; остроги обвалились и мѣстами грозили даже полнымъ паденіемъ, отчего участились побѣги арестантовъ; карантинныя строенія существовали только по имени и т. п. Исправить всѣ результаты долголѣтняго небреженія было нелегко; требовались большія затраты въ теченіе многихъ годовъ. Графъ Кочубей немедленно занялся приведеніемъ строительной части въ порядокъ. Уже въ 1803 г. онъ издалъ необходимыя строительныя правила и въ 31 губерніи открылъ строительныя работы. Возведеніе новыхъ и починка ветхихъ зданій продолжалась съ неослабной энергіей до 1808 г., когда войны съ Персіей, Турціей и Швеціей, а также финансовыя затрудненія потребовали крайней экономіи и значительно замедлили строительную дѣятельность Министерства.

Большого вниманія и чрезвычайныхъ усилій требовало отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ содѣйствіе военному вѣдомству. Мѣры по этой части распадались на двѣ категоріи: обыкновенныя и чрезвычайныя, вызываемыя потребностями военнаго времени. Къ первымъ мѣрамъ относились: отводъ войскамъ квартиръ, снабженіе ихъ сукнами и аптекарскими матеріалами, леченіе воинскихъ чиновъ въ больницахъ гражданскаго вѣдомства, содѣйствіе при покупкѣ провіанта и фуража, нарядъ подводъ и т. п. Къ мѣрамъ второй категоріи принадлежали: рекрутскіе наборы, распоряженія при передвиженіяхъ войскъ и при образованіи и расформированіи ополченій, устройство походныхъ аптекъ и временныхъ госпиталей, нарядъ погонщиковъ, покупка лошадей и т. п. Это громадное и сложное дѣло постоянно отвлекало силы и вниманіе Министерства отъ прямыхъ его задачъ, а иногда удовлетвореніе нуждъ военныхъ шло прямо въ разрѣзъ съ начинаніями Министерства въ другихъ частяхъ управленія. Такъ, быстрый ростъ военныхъ повинностей въ значительной мѣрѣ парализовалъ мѣропріятія Министерства по упорядоченію городского и земскаго хозяйствъ; усиленный спросъ на медицинскій пер-

соналъ для арміи отвлекалъ врачей отъ помощи мирному населенію; иногда, какъ въ 1810 г. приходилось снабжать войска хлѣбомъ изъ продовольственныхъ магазиновъ, и безъ того скудныхъ; необходимо принять во вниманіе и чрезвычайные военные расходы, заставлявшіе Министерство быть до крайности бережливымъ въ своемъ бюджетѣ. Конечно, война есть общественное бѣдствіе, требующее жертвъ отъ всѣхъ слоевъ населенія, и Министерство не могло ихъ не приносить, но эти жертвы необходимо принять въ разсчетъ при оцѣнкѣ дѣятельности Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Содѣйствіе военному вѣдомству, обременительное само по себѣ, въ началѣ XIX вѣка было тѣмъ труднѣе, что не существовало постановленій, которыя-бы съ полной точностью опредѣляли народныя повинности по этой части, порядокъ ихъ исполненія, предѣлы требованій военныхъ начальниковъ и самыя обязанности Министерства и его вѣдомства. Такая неопредѣленность вела къ частымъ злоупотребленіямъ, вызывала постоянныя пререканія, вносила въ дѣло значительную запутанность, и въ Министерство поступала масса жалобъ на дѣйствительныя или мнимыя несправедливости. Особенно много хлопотъ было съ рекрутскими наборами, которые слѣдовали одинъ за другимъ въ 1805, 1806 (два), 1807, 1809 и 1810 г.г. Сталкиваясь на каждомъ шагу съ затрудненіями, Министерство старалось устранить ихъ цѣлымъ рядомъ правилъ и наставленій, но такъ какъ эти распоряженія имѣли въ виду отдѣльные случаи, а для созданія систематическаго положенія не было времени, то между различными предписаніями оказывались противорѣчія. Такимъ образомъ, Министерство удовлетворяло военнымъ потребностямъ минуты, но вопросъ объ урегулированіи воинскихъ повинностей требовалъ кореннаго пересмотра, который приходилось отложить до болѣе спокойнаго времени.

Необходимо еще упомянуть, что Министерство Внутреннихъ Дѣлъ подало первый примѣръ небывалому у насъ дѣлу, создавъ оффиціальный періодическій органъ. Именно, съ 1804 г. сталъ выходить въ свѣтъ «С.-Петербургскій Журналъ», въ которомъ помѣщались всеподданнѣйшіе отчеты Министра Внутреннихъ Дѣлъ, важнѣйшіе правительственные акты и статьи ученаго содержанія по предметамъ, относящимся къ кругу вѣдѣнія Министерства. Хотя этотъ журналъ оффиціально не былъ собственностью Министерства и даже печатался въ частной, а не въ Министерской типографіи, но содержаніе его не оставляетъ никакого сомнѣнія въ оффиціальномъ его характерѣ. Всеподданнѣйшіе отчеты писалъ Сперанскій, «и писалъ, по словамъ біографа его, Барона Корфа, такъ, какъ никто до него. Отчеты Министра Государю стали впервые печататься въ общее свѣдѣніе и, восхитивъ всѣхъ въ то время чѣмъ-то новымъ и небывалымъ въ нашей администраціи, еще и теперь могутъ, по методѣ ихъ составленія, назваться образцовыми». Вообще-же, въ «С.-Петербургскомъ Журналѣ», какъ выражается Баронъ Корфъ, «старинный нашъ приказный языкъ видимо сталъ облекаться въ новыя формы».

Когда Графъ Кочубей, который, очевидно, былъ душою «С.-Петербургскаго Журнала», оставилъ Министерство, журналъ этотъ сталъ клониться къ упадку и въ Сентябрѣ 1809 года совершенно прекратился. Но уже 3 Ноября того-же года вышелъ первый номеръ «Сѣверной Почты или Новой С.-Петербургской Газеты», которая была объявлена оффиціальнымъ органомъ Министерства, и непосредственное руководство которой принадлежало самому Министру, О. П. Козодавлеву.

Предложенный краткій обзоръ дѣятельности Министерства Внутреннихъ Дѣлъ за первыя 8 лѣтъ его существованія приводитъ къ важнымъ заключеніямъ. Прежде всего запущенность почти всѣхъ отраслей управленія, подчиненныхъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, показываетъ, насколько своевременна была реформа 1802 г. Только благодаря ей явилась для правительства возможность раскрыть старое нестроеніе; она же создавала органъ, на прямой обязанности котораго лежало посильное врачеваніе старыхъ золъ и отвращеніе новыхъ; она давала въ руки Министра для достиженія этой цѣли всѣ средства, какія только были въ распоряженіи правительства и государства. Съ другой стороны, изложенные факты наглядно показываютъ, какія разнообразныя и глубоко-жизненныя задачи преслѣдовала дѣятельность Министерства, какіе насущные интересы всѣхъ сословій имѣла она въ виду. Но служеніе кореннымъ задачамъ государства ставило Министра Внутреннихъ Дѣлъ лицомъ къ лицу съ тѣми стихійными силами, которыя управляютъ жизнью народовъ и развиваются по своимъ особымъ

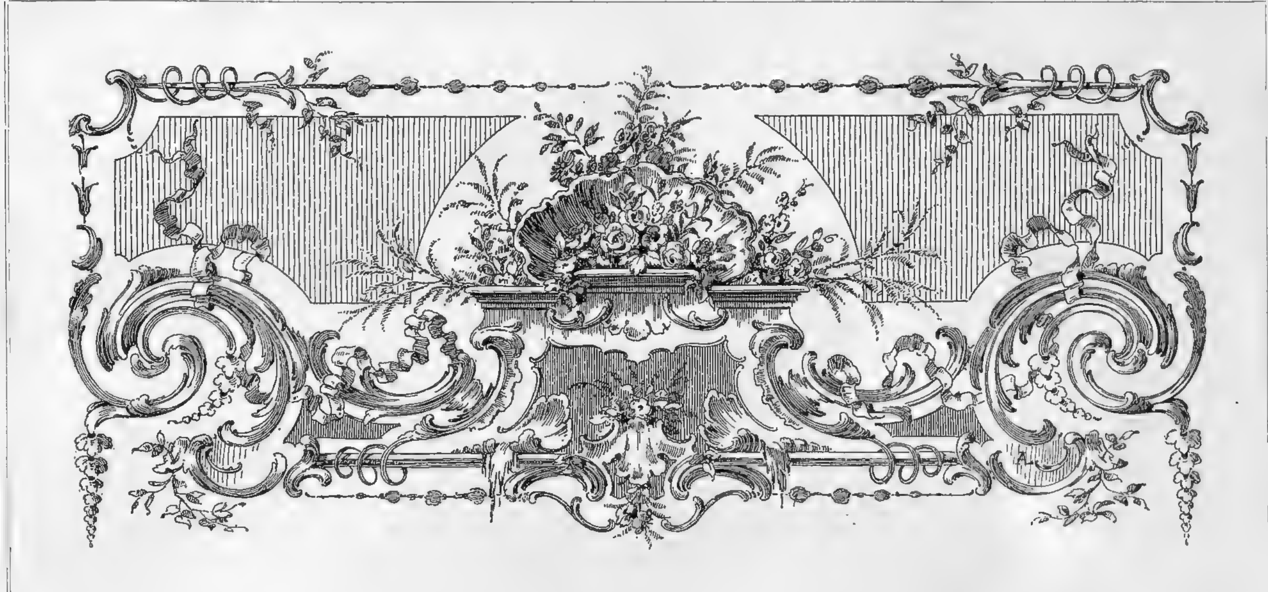
законамъ. Правительственная дѣятельность только въ извѣстной мѣрѣ можетъ содѣйствовать этому развитію, а между тѣмъ ростъ общественнаго благоустройства находится въ прямой зависимости отъ роста духовныхъ и матеріальныхъ силъ націи. Недостатки въ разныхъ частяхъ общественной жизни, на которые указывалъ первый Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, обусловливались въ значительной мѣрѣ бѣдностью и малой культурностью русскаго народа. Съ этими тормазами общественнаго развитія приходилось считаться и Министерству Внутреннихъ Дѣлъ, а потому неудивительно, что оно было не въ силахъ искоренить всѣ замѣченныя имъ нестроенія. Уже одна постановка новыхъ задачъ для правительственной дѣятельности составляла немалую заслугу новаго учрежденія. Какъ показано выше, оно этимъ не ограничилось, но съ неуклонной энергіей изыскивало способы для улучшенія ввѣренныхъ ему частей и дѣлало все, что было въ его средствахъ.

«Во всякомъ случаѣ, говоритъ Баронъ Корфъ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ въ эту эпоху далеко опередило другія и стало на первую степень во вновь образованной машинѣ государственной администраціи... Въ его дѣйствіяхъ обнаруживалась вездѣ жизнь, господствовало одушевленіе, была инниціатива».





АЛЕКСАНДРЪ ДМИТРІЕВИЧЪ БАЛАШОВЪ родился въ 1770 г.; въ 1808 г. назначенъ Генералъ-кригсъ-Коммисаромъ въ Коммисаріатской Экспедиціи при Военной Коллегіи; впослѣдствіи—членомъ Военной Коллегіи; въ 1809 г.—Генералъ-Адъютантомъ и И. д. С.-Петербургскаго Военнаго Губернатора; въ 1810 г.—Членомъ Государственнаго Совѣта; съ 1810 по 1812 г. состоялъ Министромъ Полиціи; въ 1820 г. Орловскимъ Генералъ-Губернаторомъ; въ 1821 т.—Рязанскимъ и Воронежскимъ, а ватѣмъ Тамбовскимъ и Тульскимъ; въ 1824 г. произведенъ въ Генералы отъ Инфантеріи; въ 1834 г. уволенъ, по прошенію, отъ должности Члена Государственнаго Совѣта; † въ 1837 г.



IV.

ДѢЯТЕЛЬНОСТЬ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХЪ ДѢЛЪ.

1810 — 1819.

ПОСЛѢ выдѣленія Министерства Полиціи, кругъ вѣдѣнія Министра Внутреннихъ Дѣлъ ограничился заботами о промыслахъ и торговлѣ, строительною частью, почтовою и нѣкоторыми дѣлами о крестьянахъ и колонистахъ. Особымъ вниманіемъ Министра О. П. Козодавлева пользовалось развитіе промышленности, и, продолжая поощрительную систему, принятую по отношенію къ фабрикантамъ и заводчикамъ еще ранѣе, онъ успѣлъ достичь въ этой области значительныхъ результатовъ.

Такъ, поставка сукна для арміи, сопровождавшаяся раньше великими затрудненіями, теперь не требовала уже никакихъ чрезвычайныхъ мѣръ даже въ 1812 г., когда исключительное увеличеніе нашихъ военныхъ силъ могло-бы, казалось, вызвать задержку въ заготовкѣ обмундировочнаго матеріала. Не возникало затрудненій и въ послѣдующіе годы, хотя непріятельское вторженіе, сопровождавшееся опустошеніемъ страны, захватило самыя промышленныя губерніи. Причина такого благопріятнаго поворота заключалась, кромѣ поощрительныхъ мѣръ, также въ значительномъ сокращеніи привоза иностранныхъ товаровъ, обусловленномъ континентальной системой, и въ соотвѣтственномъ усиленіи на внутреннихъ рынкахъ спроса на товары русскіе. Такъ, въ 1811 г. на Макарьевской ярмаркѣ объявленная стоимость привезеннаго товара простиралась свыше 53.000.000 руб. и изъ этой цифры на долю русскихъ продуктовъ приходилось 42 милліона рублей. Поэтому вполнѣ приняты слова «Сѣверной Почты» 1810 г.: «Представить себѣ невозможно того сильнаго стремленія, съ какимъ всякій изъ нихъ (т. е. суконныхъ фабрикантовъ) старается воспользоваться ободреніями правительства и настоящимъ торговымъ положеніемъ».

«Ободренія правительства» заключались, кромѣ щедрой выдачи отъ казны ссудъ фабрикантамъ, еще въ такихъ мѣрахъ, какъ установленіе званія мануфактуръ-совѣтника въ 1810 г., образованіе спеціальнаго мануфактурнаго капитала въ 1811 г., раздача медалей и даже орденовъ за развитіе и

усовершенствованіе производства и т. п. Затѣмъ, само правительство старалось усилить потребленіе продуктовъ русскаго производства. Съ этой цѣлью поощрялось открытіе мануфактурныхъ магазиновъ, торгующихъ исключительно русскими товарами, а въ 1811 г. состоялось два узаконенія, предписывавшія не употреблять въ присутственныхъ мѣстахъ другого сургуча и другой бумаги, кромѣ приготовляемыхъ въ Россіи. Въ тоже время Министерство стремилось поднять качество самыхъ издѣлій, посылая на фабрики опытныхъ людей для обозрѣнія мануфактуръ и сообщенія мануфактуристамъ полезныхъ совѣтовъ. Особенно замѣчательна была поѣздка по Россіи Сенатора Аршеневскаго въ 1811—1812 г.г. Собранныя имъ свѣдѣнія и образцы товаровъ заинтересовали Государя Императора, и тѣмъ самымъ дѣятельность Министерства Внутреннихъ Дѣлъ получила новую опору.

Благопріятное торговое положеніе отразилось на всѣхъ видахъ мануфактурной промышленности. «Сѣверная Почта», говоря въ 1811 г. о быстромъ ростѣ Московскихъ мануфактуръ, прибавляетъ: «торговцы здѣшніе не стыдятся уже своихъ товаровъ и охотно объявляютъ всѣмъ, что ихъ товары суть издѣлія русскія». Въ 1812 г. въ той же газетѣ читаемъ: «мы можемъ съ достовѣрностью сообщить, что нынѣ вывозятъ отъ насъ въ чужіе края немалое количество мануфактурныхъ издѣлій, какъ-то оконныхъ стеколъ, зеркалъ, стакановъ, рюмокъ и другой стеклянной посуды, также шляпъ и выдѣланныхъ юфтъ для сапоговъ и башмаковъ; по вѣдомостямъ здѣшней (С.-Петербургской) таможни значится, что въ теченіе минувшаго лѣта вывезено отсюда шляпъ счетомъ 18.042, оконныхъ стеколъ 236.120, зеркалъ 4.359, стакановъ 20.050 дюжинъ, рюмокъ 2.019 дюжинъ». Эти факты говорятъ сами за себя и поясненій не требуютъ.

Война 1812 г. нанесла нашей юной промышленности тяжелый ударъ; однако плоды мудрой политики О. П. Козодавлева не замедлили сказаться въ критическій моментъ. Вниманіе и поддержка высшаго правительства привели къ тому, что промышленность не только поднимала матеріальное благосостояніе фабрикантовъ, но и стала для лицъ непривиллегированныхъ сословій способомъ выдвинуться на почетное мѣсто. Измѣнился въ лучшую сторону и взглядъ общества на лицъ, занимающихся фабричною промышленностью. Наконецъ, жертвы, принесенныя купечествомъ въ 1812 г. во имя спасенія отечества, еще болѣе способствовали къ подъему уваженія къ этому сословію, доказавъ, что оно въ матеріальномъ и нравственномъ отношеніи занимаетъ далеко не послѣднее мѣсто среди прочихъ сословій. Всѣ эти обстоятельства, несомнѣнно, способствовали подъему самосознанія среди купечества, и правы изслѣдователи, указывающіе на 1812 г., какъ на важную эпоху въ развитіи нашего средняго сословія. Существенная роль въ этой эволюціи выпала на долю Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Не безъ содѣйствія Министерства фабрики и заводы, уничтоженные непріятелемъ, стали возраждаться съ поразительною быстротою; уцѣлѣвшія предпріятія постоянно расширялись, кромѣ того каждогодно возникали новыя. Продолжая свои работы, Министерство командировало спеціалистовъ за границу для ознакомленія съ техническими усовершенствованіями въ Европѣ, постоянно печатало, и въ «Сѣверной почтѣ», и отдѣльными брошюрами, наставленія о лучшихъ промышленныхъ пріемахъ, распространяло эти наставленія среди фабрикантовъ, продолжало и командировки свѣдущихъ людей въ фабричные раіоны. Самъ Министръ лично обозрѣвалъ нѣкоторыя мануфактуры и заводскія предпріятія. Ростъ русскихъ фабрикъ и заводовъ въ первое десятилѣтіе XIX вѣка шелъ съ небывалой дотолѣ быстротой. Къ сожалѣнію, нѣтъ возможности возстановить точныя цифры, такъ какъ свѣдѣнія, получаемыя по этой части Министерствомъ изъ губерній, были, по собственному его заявленію, неполны и отрывочны; по этимъ даннымъ съ 1803 по 1813 г. прибавилось почти 800 новыхъ фабрикъ и заводовъ, въ дѣйствительности-же цифра эта должна быть значительно увеличена. Способы производства также совершенствовались, и въ 1819 г. стали появляться даже паровыя машины.

Развивались и различные виды сельско-хозяйственной промышленности, особенно винодѣліе на Кавказѣ и въ Крыму и свеклосахарное производство въ южныхъ губерніяхъ. Овцеводство-же сдѣлало такіе успѣхи, что большое количество русской шерсти пошло за границу и охотно пріобрѣталось тамъ фабрикантами. Когда въ 1818 г. Великій Князь Михаилъ Павловичъ былъ въ Англіи, ему

представлялся въ Лидсѣ «первѣйшій суконный фабрикантъ» Готтъ и, между прочимъ, доложилъ Его Высочеству, что «предпочитаетъ шерсть, изъ Одессы привозимую, не только самой лучшей Гишпанской, но и Саксонской, которая до тѣхъ поръ считалась самою лучшею для выдѣлки тонкаго сукна». Для улучшенія породъ крупнаго рогатаго скота на сѣверѣ Министерство въ 1818 и 1819 гг. выписывало изъ Англіи и Голландіи племенной скотъ и раздавало его въ Холмогорскомъ уѣздѣ, Архангельской губерніи, гдѣ еще Петръ Великій поощрялъ скотоводство съ большимъ успѣхомъ, но съ тѣхъ поръ, въ теченіе столѣтія, скотъ вновь измельчалъ, и только благодаря упомянутой мѣрѣ Холмогорская порода снова стала пользоваться заслуженной славою. По части хлѣбопашества замѣчательны мѣры, коими распространено оно было среди Сибирскихъ инородцевъ, особенно среди Бурятъ. Заслуживаютъ также вниманія старанія Министерства распространить въ народѣ картофельныя насажденія. Развитію сельско-хозяйственнаго дѣла Министерство содѣйствовало, кромѣ общихъ поощрительныхъ мѣръ, еще и изданіемъ и распространеніемъ среди сельскихъ хозяевъ спеціальныхъ книгъ и брошюръ.



Памятникъ Императору Александру I, въ гор. Оренбургѣ, на берегу рѣки Урала.

Въ тѣснѣйшей связи съ ростомъ промышленности и средняго сословія находится и развитіе торговли, которая съ 1810 г. была поручена попеченіямъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Значительно содѣйствовалъ оживленію торговли и Манифестъ 11 Февраля 1812 г., предоставившій право торговли всѣмъ свободнымъ и несвободнымъ сословіямъ, т. е. и мѣщанамъ, и крестьянамъ, государственнымъ и помѣщичьимъ. Министерство зорко слѣдило за развитіемъ торговли, и заслуги въ этой области не оставались безъ поощренія и почетныхъ наградъ. Въ результатѣ ярмарки значительно оживились, привозъ товаровъ на нихъ изъ года въ годъ замѣтно возрасталъ. Особенно увеличились обороты Макарьевской ярмарки, которая въ 1817 г. была переведена въ Нижній-Новгородъ, послѣ пожара, истребившаго въ 1816 г. гостинный дворъ въ Макарьевѣ. Купцы сначала протестовали противъ перенесенія ярмарки съ насиженнаго мѣста, но опытъ перваго-же года показалъ полную несостоятельность ихъ возраженій: ярмарка 1817 г., помѣщенная въ Нижнемъ-Новгородѣ во временныхъ балаганахъ, превзошла Макарьевскую и многолюдствомъ и количествомъ товаровъ. Параллельно съ внутренней торговлей развился и вывозъ русскихъ продуктовъ, усердно поощряемый Министерствомъ. Нѣкоторыя данныя о вывозѣ въ Западную Европу приведены были выше. Гораздо значительнѣе былъ вывозъ въ Азіатскія страны. Русскіе караваны постепенно проникали въ Коканъ, Киргизскія степи, Кульджу, Бухарію, Ташкентъ, къ Персидскимъ берегамъ, въ Хиву, къ обитавшимъ на крайнемъ Востокѣ Чукчамъ, тогда еще не признававшимъ русской власти. Со своей стороны, Средне-Азіатскіе и Киргизскіе купцы стали присылать свои караваны въ Россію, а въ 1817 г. появились и на Нижегородской ярмаркѣ.

Въ 1819 г. торгово-промышленная часть перешла въ вѣдѣніе Министерства Финансовъ, такъ

что на попеченіи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ она оставалась очень недолго. Однако заботы о ней характеризуютъ цѣлое десятилѣтіе въ жизни Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, и факты показываютъ, что это десятилѣтіе было важной эпохой въ развитіи нашихъ промысловъ и торговли, которые переходили къ другому вѣдомству въ состояніи блестящемъ, по сравненію съ XVIII вѣкомъ. Главная заслуга въ этомъ дѣлѣ принадлежитъ несомнѣнно О. П. Козодавлеву.

Строительная дѣятельность Министерства Внутреннихъ Дѣлъ была весьма стѣснена крайнимъ разстройствомъ нашихъ финансовъ, которое было вызвано обезцѣненіемъ ассигнацій, въ связи съ чрезвычайными военными издержками. При вступленіи на престолъ Императора Александра Павловича ассигнаціонный рубль стоилъ на серебро $62^1/_2$ коп., но вскорѣ пришлось сдѣлать рядъ новыхъ большихъ выпусковъ ассигнацій, и цѣна ихъ упала въ 1809 г. до $43^1/_3$ коп., а въ 1810 г.—даже до $25^2/_5$ коп. Такое паденіе курса вызвало величайшія опасенія и побудило Императора къ рѣшительнымъ мѣрамъ. Особый манифестъ объявилъ ассигнаціи дѣйствительнымъ государственнымъ долгомъ, обезпеченнымъ всѣми богатствами Имперіи, и обѣщалъ дальнѣйшій выпускъ ассигнацій прекратить. Затѣмъ, приступлено было къ уменьшенію этого долга: открытъ срочный заемъ въ 100 милліоновъ рублей, а кромѣ того новымъ манифестомъ постановлено: «для составленія особаго капитала погашенія долговъ, изъ государственныхъ имуществъ, кои всегда служили ассигнаціямъ залогомъ, отдѣляется извѣстная часть для продажи въ частную собственность». Однако въ 1817 г. продажа казенныхъ имѣній была прекращена, такъ какъ уплата за проданныя имѣнія производилась неисправно, несмотря на весьма выгодныя для покупателей условія. Во всякомъ случаѣ, дѣйствительность мѣръ 1810 г. была совершенно парализована огромными выпусками новыхъ ассигнацій, вслѣдствіе военныхъ обстоятельствъ 1812 и слѣдующихъ годовъ. Въ 1818 г. количество бумажныхъ денегъ возрасло до 836 милліоновъ (въ 1796 г. ихъ было 212 милліоновъ, а въ 1810 г.—577 милліоновъ), и курсъ на ассигнаціи упалъ въ 1814 и 1815 г.г. до 20 коп. Понятно, что при такихъ обстоятельствахъ все вниманіе правительства было устремлено на уменьшеніе количества ассигнацій: съ 1817 г. начинается рядъ большихъ займовъ, заключенныхъ на обременительныхъ условіяхъ и предназначенныхъ для выкупа бумажныхъ денегъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, стремились возможно болѣе ограничить государственные расходы, такъ какъ остатки отъ бюджета шли также на выкупъ ассигнацій. Въ виду такихъ исключительныхъ обстоятельствъ, и Министерство Внутреннихъ Дѣлъ было принуждено ограничить свою строительную дѣятельность почти исключительно исправленіемъ обветшалыхъ казенныхъ зданій и воздерживаться отъ возведенія новыхъ, хотя-бы въ нихъ и ощущалась настоятельная надобность. Уже въ 1810 г. Министерство было принуждено каменныя казенныя строенія производить только въ губернскихъ городахъ, а въ уѣздныхъ—«временныя на каменномъ фундаментѣ мазанки по обычаю полуденнаго края»; и въ губернскихъ городахъ предполагалось ограничиваться мазанками, «гдѣ необходимость того потребуетъ, а особливо корпусы уѣздныхъ судебныхъ мѣстъ и больницы для штатныхъ командъ». Въ 1812 г. пришлось остановить всѣ постройки гражданскаго вѣдомства и «цивильныя строенія» военнаго. Въ послѣдующіе годы строительная дѣятельность Министерства была направлена на возобновленіе зданій, уничтоженныхъ въ Москвѣ и другихъ городахъ Французами. Въ Москвѣ была учреждена спеціальная коммиссія для строеній, въ распоряженіе которой повелѣно отпускать изъ Государственнаго Казначейства, въ теченіе 5 лѣтъ, по милліону рублей; обязанности ея заключались въ выдачѣ пособій тѣмъ изъ Московскихъ жителей, которые понесли убытки отъ пожаровъ и непріятельскаго разоренія, и въ наблюденіи за возведеніемъ зданій по Высочайше утвержденнымъ планамъ. Пособія выдавались деньгами и матеріалами на основаніи свидѣтельствъ мѣстнаго начальства, съ возвратомъ, безъ процентовъ, въ теченіе 5 лѣтъ, послѣ чего возвращенный капиталъ можно было снова раздавать. Изъ новыхъ сооруженій выдается только возведеніе гостиннаго двора для Нижегородской ярмарки. Эта громадная постройка, произведенная Генералъ-Лейтенантомъ Бетанкуромъ, была начата въ 1818 г. и окончена уже въ 1821 г.

Подъ ближайшимъ руководствомъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ совершалось постепенное уничтоженіе крѣпостного состоянія въ Остзейскомъ краѣ. Эстляндское дворянство, по порученію

Министерства, выработало новое положеніе, имѣвшее цѣлью подготовить переходъ мѣстныхъ крестьянъ въ свободное состояніе, и это положеніе было утверждено въ 1811 г. Черезъ пять лѣтъ крѣпостное право въ Эстляндіи было окончательно отмѣнено, но крестьяне получили только личную свободу, вся-же земля осталась въ рукахъ помѣщиковъ, «такъ чтобы впредь уже свободные отъ крѣпостной зависимости крестьяне вступать могли въ такія только съ помѣщиками отношенія, которыя проистекать могутъ изъ временныхъ договоровъ, на согласіи основанныхъ и дѣйствію гражданскихъ законовъ подлежащихъ». Въ 1817 г. на тѣхъ-же основаніяхъ были освобождены крестьяне Курляндскіе, а въ 1819 г.—Лифляндскіе. Переходъ крестьянъ изъ крѣпостного состоянія въ свободное совершался постепенно, и вся операція закончилась лишь въ 1832 году. Реформа эта была выработана мѣстными дворянами и потому естественно стремилась оградить дворянство отъ экономическихъ затрудненій, сопряженныхъ съ уничтоженіемъ дарового труда; за то интересы крестьянъ недостаточно были приняты во вниманіе, и они не много выиграли отъ уничтоженія крѣпостного права. Въ самомъ дѣлѣ, отрекаясь отъ владѣнія крестьянами, помѣщики вмѣстѣ съ тѣмъ освобождались отъ многихъ обязанностей по отношенію къ своимъ крѣпостнымъ; такъ, они не должны уже были впредь продовольствовать своихъ крестьянъ, въ случаѣ неурожая, собственными средствами, заботиться о нищихъ, престарѣлыхъ и увѣчныхъ, неспособныхъ снискивать пропитаніе и проч.: всѣ эти обязанности переходили на вновь составленныя крестьянскія общества. Въ тоже время, прекращеніе юридической зависимости крестьянина отъ помѣщика не уничтожило зависимости экономической: не имѣя собственной земли, крестьянинъ долженъ былъ арендовать землю у помѣщика на тѣхъ условіяхъ, которыя ставилъ этотъ послѣдній, но при этомъ помѣщикъ получилъ теперь право отнимать усадьбы у нерадивыхъ или неугодныхъ ему арендаторовъ и отдавать другимъ, по собственному выбору. «Журналъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ» въ 1857 г. такъ изображалъ результаты этой реформы: «новыя положенія мало содѣйствовали къ увеличенію матеріальнаго благосостоянія крестьянъ; въ иныхъ мѣстахъ крестьяне даже обѣднѣли послѣ освобожденія. Явленіе это многіе объясняютъ слѣдующимъ образомъ: съ 1804 г. Эстляндскіе и Лифляндскіе крестьяне были ограждены вакенбухами (правилами о крестьянскихъ повинностяхъ) отъ произвольныхъ требованій помѣщиковъ; повинности ихъ были ограничены законною нормою, соразмѣрно съ цѣнностью владѣемой земли, — имъ обезпечено было полное право собственности на принадлежащее имъ движимое имущество и неотъемлемое право пользованія предоставленными имъ участками земли; при такихъ условіяхъ, улучшеніе положенія крестьянъ хозяевъ очевидно должно было зависѣть отъ собственнаго ихъ трудолюбія; весь лишній доходъ, какой крестьянинъ могъ извлечь изъ своего участка, принадлежалъ ему невозбранно; стѣснено могло быть лишь положеніе крестьянъ работниковъ, служившихъ у крестьянъ и неимѣвшихъ почти возможности накопить что либо своимъ трудомъ для себя лично. Послѣ освобожденія, положеніе работниковъ должно было улучшиться тѣмъ, что они стали уже служить не по назначенію (помѣщика), а по добровольному найму, и черезъ это рабочая плата возвысилась; но вмѣстѣ съ тѣмъ стала хозяевамъ обходиться дороже обработка ихъ участковъ. Съ другой стороны, вакенбухи перестали послѣ освобожденія быть обязательными, а помѣщики получили право, возвышать ренту и удалять по произволу хозяевъ изъ занимаемыхъ ими участковъ; при усовершенствованіи системы сельскаго хозяйства, помѣщикамъ стало выгодно обрабатывать поля свои наемными работниками. Хозяевамъ оставалось или оставлять участки и перейти въ разрядъ работниковъ, или заключить на землю контрактъ на весьма тяжелыхъ условіяхъ». Такимъ образомъ, помѣщичьи имѣнія возвысились въ цѣнѣ, устроились гораздо лучше, сравнительно съ прежнимъ временемъ, обогатились доходами, но крестьяне обѣднѣли и подверглись многоразличнымъ обременительнымъ повинностямъ и работамъ, не имѣя при томъ никакого обезпеченія для своего благосостоянія и не получая достаточнаго вознагражденія за господскія работы. Таковы были результаты, вызванные освобожденіемъ крестьянскаго земледѣльческаго населенія безъ земельнаго надѣла.

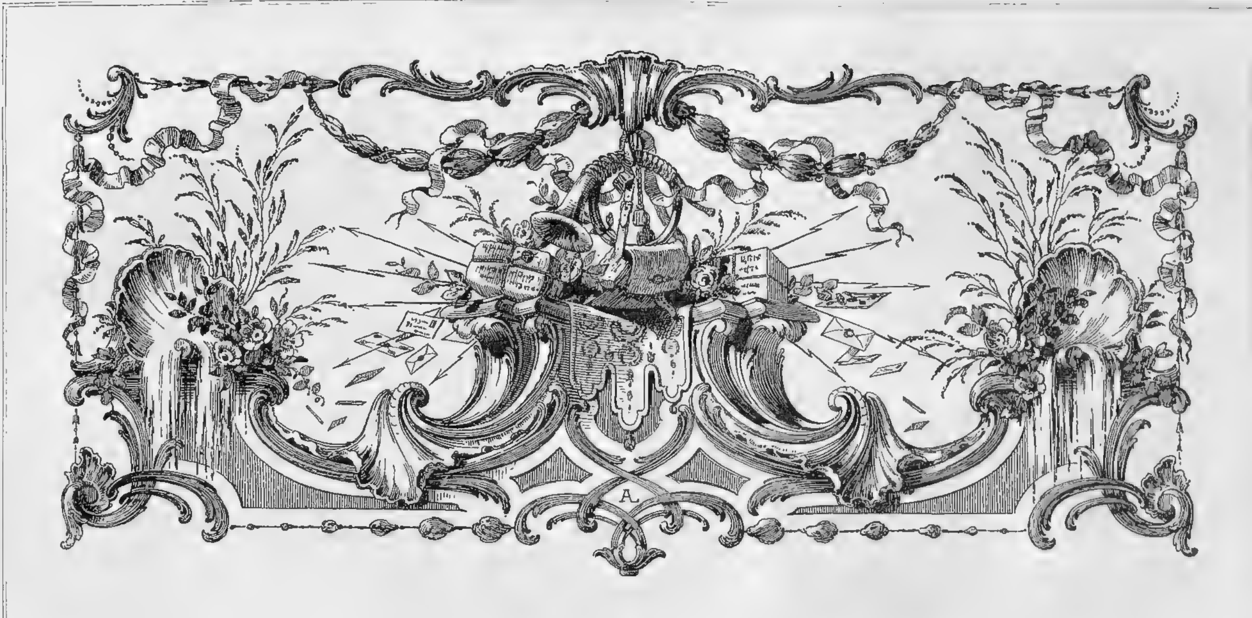
Стремленіемъ ограничить произволъ помѣщиковъ надъ крестьянами вызваны и мѣры 1818 г., касавшіяся губерній присоединенныхъ отъ Польши. Въ этомъ краѣ положеніе крестьянъ было особенно

тяжело, такъ какъ помѣщики предоставляли ихъ раззорительной эксплуатаціи арендаторовъ и евреевъ. Тщательное слѣдствіе обнаружило массу «стѣснительныхъ поступковъ» и правонарушеній, доводившихъ крестьянъ до полной нищеты. Въ виду этого были точнѣе опредѣлены крестьянскія повинности относительно помѣщиковъ, возложены на помѣщиковъ заботы о поддержаніи крестьянскаго хозяйства, запрещены жестокія наказанія и принудительные поборы. Въ случаяхъ неисполненія помѣщиками правилъ постановлено брать имѣнія въ опеку.

Пособія иностраннымъ переселенцамъ въ 1810 г. рѣшено было прекратить. Какъ на основной мотивъ такой мѣры Комитетъ Министровъ указывалъ на то обстоятельство, что «одна колонистская семья, около столицы водворяющаяся, стоитъ казнѣ на первоначальное обзаведеніе слишкомъ 5.000 р., тогда какъ крестьяне, природные подданные, переселяясь изъ губерній многолюдныхъ въ мѣста ненаселенныя и составляя полезнѣйшія для государства колоніи, никакой почти ссуды не имѣютъ, такъ что пособіе нѣмецкой семьѣ, свободной отъ рекрутской службы и другихъ повинностей, даваемое, могло-бы съ вѣроятностію обращено быть на переселеніе семей 50 русскихъ крестьянъ къ существенной пользѣ самихъ ихъ и государства». Однако въ 1814 г. дана была ссуда колонистамъ, пожелавшимъ переселиться изъ Герцогства Варшавскаго въ Бессарабію, а въ 1818 г. прибывшіе въ Грузію 500 Виртембергскихъ семей получили пособіе въ 100.000 р. Въ виду этихъ фактовъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ въ 1819 г. вторично внесло въ Комитетъ Министровъ предложеніе о прекращеніи пособій колонистамъ. Комитетъ самымъ рѣшительнымъ образомъ примкнулъ къ мнѣнію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, и оно было Высочайше утверждено.

Органомъ Министерства при О. П. Козодавлевѣ, какъ упомянуто выше, служила газета «Сѣверная Почта», выходившая подъ непосредственною редакціею самого Министра; здѣсь соединялись политическія извѣстія со статьями о земледѣліи, фабрикахъ и другихъ предметахъ, входившихъ въ кругъ вѣдѣнія Министерства. Въ 1810 г. передано было Министерству Внутреннихъ Дѣлъ и изданіе «Коммерческихъ Вѣдомостей», служившихъ органомъ упраздненнаго Министерства Коммерціи, а въ 1811 г. эта газета слилась съ «Сѣверною Почтою». По смерти О. П. Козодавлева «Сѣверная Почта» прекратилась; редакція обѣщала, что помѣщавшіяся въ ней извѣстія будутъ впредь доставляться «С.-Петербургскимъ Вѣдомостямъ», и въ нѣкоторой степени это обѣщаніе было исполнено, но, во всякомъ случаѣ, на нѣкоторое время Министерство осталось безъ спеціальнаго органа.





V.

ДѢЯТЕЛЬНОСТЬ МИНИСТЕРСТВА ПОЛИЦІИ.

1810—1819.

Министерство Полиціи унаслѣдовало отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ какъ разъ тѣ части управленія, которыя вызывали наибольшія затрудненія: губернскія учрежденія, продовольственное дѣло, городское и земское хозяйство, врачебную часть, общественное призрѣніе и заботы по содѣйствію военному вѣдомству.

Какъ и Графъ Кочубей, А. Д. Балашовъ понималъ, что одно изъ первыхъ условій плодотворной дѣятельности есть сосредоточеніе въ Министерствѣ вѣрныхъ свѣдѣній изъ губерній, и потому придавалъ серьезное значеніе статистической части, но нашелъ ее «брошенною и несоотвѣтствующею той цѣли, къ которой первоначально была она направлена». Причина такого явленія заключалась въ маломъ интересѣ Князя А. Б. Куракина къ статистикѣ. Чтобы «возстановить статистическую часть и дать ей движеніе», А. Д. Балашевъ образовалъ при Министерствѣ Полиціи особое Статистическое Отдѣленіе, подъ начальствомъ Профессора Германа и подъ непосредственнымъ своимъ наблюденіемъ. Это Отдѣленіе осталось въ завѣдываніи А. Д. Балашева и послѣ того, какъ онъ, получивъ повелѣніе состоять при Особѣ Его Величества, передалъ управленіе Министерствомъ Полиціи Графу Вязмитинову. Нѣсколько разъ А. Д. Балашевъ пытался дать Статистическому Отдѣленію прочную организацію и точно опредѣлить кругъ его задачъ, но, отвлекаемый важными порученіями Государя, не успѣвалъ въ этомъ дѣлѣ. Тѣмъ не менѣе, Профессоръ Германъ со своими помощниками произвелъ рядъ обширныхъ статистическихъ работъ, имѣвшихъ, впрочемъ, болѣе научнаго, чѣмъ практическаго значенія; всѣ эти работы впослѣдствіи были утеряны.

Въ развитіи средствъ полиціи и губернскаго управленія Министерство Полиціи шло по стопамъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. На основаніи Положенія 1803 г. постепенно реформировались и усиливались штаты городскихъ полицій. Но скудость городскихъ доходовъ принуждала соблюдать



Колонна Императора Александра I въ гор. Оренбургѣ.
Сооружена въ память освобожденія города въ 1822 году отъ воинскаго постоя.

крайнюю осмотрительность въ ассигнованіяхъ на полицейскій составъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ кругъ обязанностей городской полиціи постоянно расширялся возложеніемъ на нее слѣдственныхъ дѣлъ, взысканія долговъ по безспорнымъ обязательствамъ и т. п. Въ силу этихъ обстоятельствъ административная дѣятельность полиціи мало имѣла помощи даже отъ расширенія штатовъ, что и выяснилось, когда Императоръ Александръ I въ 1818 г. лично обратилъ вниманіе на состояніе пожарной части въ городахъ. Свѣдѣнія, по Высочайшей волѣ затребованныя отъ Губернаторовъ, выяснили, что пожарное дѣло, даже въ губернскихъ городахъ, остается «безъ всякаго устройства» и не можетъ быть улучшено безъ коренного преобразованія всей полицейской части. Тогда Государь повелѣлъ Министру Полиціи опредѣлить, при какомъ составѣ Полиція могла-бы выполнять всѣ свои обязанности, озаботиться усиленіемъ городскихъ доходовъ для надлежащаго усиленія полицейскихъ штатовъ и привести въ порядокъ пожарную часть. Крайнее разстройство городского хозяйства не дало Министерству способовъ выполнить Высочайшую волю.

Менѣе вниманія обращалось на земскую полицію; надобности въ коренномъ преобразованіи ея не представлялось, и Министерство могло ограничиться незначительнымъ усиленіемъ ея, именно, прибавкою засѣдателей въ земскихъ судахъ нѣкоторыхъ уѣздовъ. Между тѣмъ, обязанности земской полиціи чрезвычайно усложнились послѣ Отечественной войны. Общее экономическое разстройство страны усилило волненія среди помѣщичьихъ крестьянъ; дезертирство, бродяжничество и нищенство достигли неслыханныхъ размѣровъ; разбои умножились. Однако земская полиція довольно скоро возстановляла порядокъ и спокойствіе, хотя иногда съ помощью воинскихъ командъ.

Усиленіе Губернскихъ Правленій имѣло мѣсто только въ Москвѣ (въ 1813 г.) и въ Астрахани (въ 1816 г.). Въ 1811 г. введено областное управленіе въ Имеретіи и издано положеніе для устройства Выборгской губерніи; въ 1812 г. реформировано управленіе на Камчаткѣ; въ 1816 г. въ Бессарабію былъ посланъ Намѣстникъ съ чрезвычайными полномочіями, для упорядоченія дѣлъ въ этомъ краѣ, недавно присоединенномъ къ Россіи, но уже въ 1818 г. намѣстничество упразднено, и Бессарабія преобразована въ губернію, подчиненную Подольскому Генералъ-Губернатору. Сенаторскія ревизіи повторялись съ 1813 г почти ежегодно, и въ 1819 г. издана была общая инструкція для производства ихъ. Принимались мѣры и для усиленія дѣятельности Губернаторовъ: съ 1809 г. началось расширеніе Губернаторскихъ Канцелярій, а съ 1818 г. вводятся чиновники особыхъ порученій при Губернаторахъ. Въ то-



Бесѣдка въ память посѣщенія Императоромъ Александромъ I гор. Перми, въ 1824 году.



Графъ СЕРГѢЙ КОЗМИЧЪ ВЯЗМИТИНОВЪ род. въ 1749 г.; въ 1759 г. вступилъ въ военную службу; въ 1790 г. назначенъ Могилевскимъ Губ-омъ; въ 1791 г.—Оренбургскимъ Военнымъ Губ-омъ, потомъ переведенъ на ту же должность въ Каменецъ-Подольскъ и затѣмъ—въ Малороссію; въ 1795 г. назначенъ Сенаторомъ и Генералъ-Губ-омъ Симбирскаго и Уфимскаго Намѣстничествъ; въ 1797 г.—Комендантомъ С.-Петерб. Крѣпости, затѣмъ — Управляющимъ Коммисаріат. Департ.; въ 1799 г. произведенъ въ Генералы отъ Инфантеріи; въ 1802 г. управлялъ гражд. дѣлами Малороссійской губ. и въ этомъ-же году назн. Членомъ Госуд. Сов., Вице-Презид. Воен. Коллег. и Министромъ Военно-Сухоп. силъ; въ 1805 г.—Главнокомандующимъ въ С.-Петербургѣ; съ 1812 г. по 1819 г. управлялъ Министерствомъ Полиціи; въ 1812 г. временно назначенъ Предсѣдателемъ Комитета Министровъ; въ 1816 г. возведенъ въ графское достоинство; † въ 1819 г.

же время обнаружилась необходимость поддержать установленное закономъ отношеніе между органами губернской администраціи. Хотя Начальники губерній должны были управлять «посредствомъ Губернскихъ Правленій, а не своимъ однимъ лицомъ», но на практикѣ этотъ порядокъ постоянно нарушался: совѣщательное значеніе Губернскихъ Правленій падало, и они превращались въ исполнительный органъ предписаній Губернатора. Высочайшій указъ 30 Ноября 1814 г. потребовалъ точнаго исполненія законнаго порядка, грозя, въ противномъ случаѣ, взысканіемъ по закону. Однако значеніе Губернскихъ Правленій видимо приходило въ упадокъ, и черезъ два года потребовалось новое подтвержденіе. Съ другой стороны, потребовало разъясненія и отношеніе Губернаторовъ къ Министерству. Въ Именномъ Высочайшемъ указѣ 30 Октября 1816 г. читаемъ: «Приобозрѣніи Мною нѣкоторыхъ внутреннихъ губерній государства доведено до Моего свѣдѣнія: 1) что Директоры Министерскихъ Департаментовъ присвоили себѣ право требовать объясненій отъ Гражданскихъ Губернаторовъ и дѣлать замѣчанія; 2) что мѣстное губернское начальство нерѣдко долгое время не получаетъ разрѣшенія на представленія свои». Въ виду сего повелѣвалось, «дабы требованія отъ Губернаторовъ отвѣтовъ или замѣчанія и выговоры имъ происходили единственно отъ лица Министровъ и за ихъ подписаніемъ, извѣщая всякій разъ о семъ Комитетъ Министровъ для свѣдѣнія; Гражданскимъ-же Губернаторамъ приказалъ Я, чтобы каждые три мѣсяца доносили они Мнѣ въ собственныя руки о предметахъ, на кои не получено разрѣшенія».



«Императору Всероссійскому Александру I, за утвержденіе правъ и привилегій, усердіемъ Кіевскаго Гражданскаго Общества».

Сооруженъ въ 1802 г., на мѣстѣ крещенія 12 сыновей Св. Владиміра, въ Кіевѣ.

Всѣ эти частныя мѣры, конечно, не могли устранить коренныхъ недостатковъ губернской администраціи, которая по прежнему не удовлетворяла видамъ и требованіямъ центральнаго правительства, и послѣ умиротворенія Европы съ новою силою возникъ вопросъ о полномъ переустройствѣ областного управленія. Однако всѣ предположенія по этой части не вышли пока изъ стадіи проектовъ.

Ближайшее отношеніе къ губернскому управленію имѣлъ тюремный вопросъ, возбужденный англичанами Венингомъ, Алленомъ и Грелетомъ. Поклонники знаменитаго Говарда, эти иноземцы посѣтили Россію въ 1818—1819 г.г. и, съ Высочайшаго соизволенія, обозрѣли тюрьмы въ С.-Петербургѣ, Новгородѣ, Твери и Москвѣ. Представленныя ими донесенія указывали на многія темныя стороны тюремнаго дѣла; особенно мрачны краски въ донесеніи Венинга. Для улучшенія мѣстъ заключенія выработанъ былъ, при ближайшемъ участіи Князя А. Н. Голицына,

проектъ Попечительнаго Общества о тюрьмахъ, который и удостоился въ 1819 г. Высочайшаго утвержденія.

Урожаи 1811—1819 г.г., въ общемъ, были лучше, чѣмъ въ предыдущее восьмилѣтіе: 1811, 1816, 1818 и 1819 г.г. должны быть признаны въ этомъ отношеніи вполнѣ благопріятными, а въ остальные годы бывали только мѣстные недороды. За то Министерству Полиціи приходилось бороться съ послѣдствіями войны 1812 г., которая надолго нарушила правильное теченіе хозяйства въ губерніяхъ, опустошенныхъ непріятелемъ. При выясненіи продовольственнаго дѣла въ этихъ губерніяхъ Министерство имѣло случай убѣдиться, что правила о запасныхъ магазинахъ нигдѣ въ точности не выполнялись, а нѣкоторые магазины оставались совсѣмъ пустыми. Выяснилось также, что, при существовавшихъ тогда средствахъ администраціи, не предвидится и возможности организовать надзоръ за правильнымъ пополненіемъ продовольственныхъ запасовъ, а потому Вязмитиновъ предлагалъ въ 1816 г. сельскіе запасные магазины упразднить, сборъ хлѣба отмѣнить, а вмѣсто того взимать по 25 коп. съ ревизской души для образованія спеціальнаго продовольственнаго капитала, заботы-же о продовольствіи возложить на особые Комитеты, образуемые при Губернскихъ Правленіяхъ. Комитетъ Министровъ вполнѣ согласился съ этими предположеніями и поручилъ Вязмитинову составить проектъ образованія Комитетовъ о Народномъ Продовольствіи, что и было выполнено въ 1817 г., но окончательное утвержденіе проекта было отложено, такъ какъ Комитетъ Министровъ желалъ предварительно собрать мнѣнія губернскихъ властей и дворянства о продовольственномъ дѣлѣ. Соотвѣтственныя предписанія въ 1818 г. были разосланы Министромъ Полиціи по губерніямъ, и совѣщанія, вызванныя ими какъ въ губерніяхъ, такъ и въ центральныхъ установленіяхъ, продолжались до 1822 г.



Обелискъ въ Евпаторіи.

Въ память посѣщенія Императоромъ Александромъ I Караимской синагоги, 1 ноября 1825 г.

Несмотря на положеніе 1804 г. о прогонѣ скота въ столицы, происходили постоянныя пререканія между гуртовщиками и мѣстными властями. Министерство Полиціи въ 1812—1815 г.г. ежегодно разсылало по губерніямъ циркуляры о возможномъ покровительствѣ скотопромышленникамъ, но жалобы не прекращались, и въ 1815 г. воспослѣдовало Высочайшее повелѣніе, «дабы промышленники, занимающіеся прогономъ въ столицы скота, не встрѣчали въ губерніяхъ никакихъ притѣсненій и не подвергались-бы недолжнымъ убыткамъ». Однако жалобы продолжались, и въ 1819 г. Вязмитиновъ имѣлъ личное объясненіе съ гуртовщиками, при чемъ выяснилось, что они дѣйствительно часто подвергаются притѣсненіямъ при осмотрахъ скота и несутъ незаконные поборы, но что, съ другой стороны, жалобы несомнѣнно преувеличены: сами гуртовщики постоянно скрывали больныхъ животныхъ, распространяя тѣмъ падежи въ губерніяхъ, лежащихъ по дорогѣ для гуртовъ, и считали несправедливой всякую мѣру, которая уменьшала ихъ барыши, хотя-бы она была необходима для обезпеченія общественныхъ и государственныхъ интересовъ. Въ виду этихъ обстоятельствъ Министерство не могло ослабить правила надзора за гуртами и только вновь подтвердило, чтобы мѣстное начальство пеклось о прекращеніи злоупотребленій.

Комитеты для уравненія городскихъ расходовъ съ доходами продолжали свою дѣятельность съ такимъ-же малымъ успѣхомъ, какъ и прежде. При существовавшемъ тогда положеніи вещей города

никакъ не могли обойтись собственными средствами, и правительство вынуждено было помогать имъ, то предоставляя имъ часть откупной съ питей суммы или таможеннаго дохода, то выдавая денежныя пособія и жалуя жителямъ льготы. Особенно усилились правительственныя вспоможенія послѣ Отечественной войны, при возстановленіи разрушенныхъ городовъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ приходилось временно сокращать штаты полиціи и принимать содержаніе ея на счетъ Государственнаго Казначейства. Но недостаточность такихъ мѣръ становилась все болѣе и болѣе очевидной. Въ неменѣе затруднительномъ положеніи оставалось и управленіе земскими повинностями.

Хотя медицинскія средства, находившіяся въ распоряженіи Министерства Полиціи, были весьма недостаточны, но оно съ энергіей продолжало борьбу противъ заразныхъ болѣзней, появлявшихся въ пограничныхъ областяхъ Имперіи. Особенно тяжелъ былъ 1812 годъ, когда чума съ небывалою силою проявилась въ Новороссіи и особенно свирѣпствовала въ Одессѣ и другихъ пунктахъ Херсонской и Подольской губерній. Усилія мѣстнаго начальства были тщетны, и въ бѣдствующія губерніи, по Высочайшему повелѣнію, былъ посланъ бывшій Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, тогда Членъ Государственнаго Совѣта Князь Куракинъ. Но и его старанія не имѣли-бы успѣха, еслибы не суровая зима, истребившая армію Наполеона: она положила предѣлъ и чумной заразѣ. Въ 1813 года чума опять проникла въ Молдавію и Подолію, а въ 1814 году показалась въ Одессѣ и на Кавказѣ, но во всѣхъ пунктахъ была во время остановлена карантинными мѣрами. Для огражденія нашихъ предѣловъ отъ заноса заразныхъ болѣзней, въ 1815 году была устроена карантинная цѣпь вдоль новой границы съ Турціей, въ Бессарабіи, а въ 1816 г. состоялось соглашеніе съ Даніей, по которому суда, шедшіе въ Россію, должны были подвергаться карантинному досмотру въ Датскихъ водахъ. Эта послѣдняя мѣра вызвана была развитіемъ желтой лихорадки въ Западной Европѣ.


Колонна на мѣстѣ отдохновенія Императора Александра I, въ селѣ Терпѣніе, Мелитопольскаго уѣзда.
(на пути слѣдованія Его Величества изъ Крыма въ Таганрогъ).

Менѣе успѣшна была борьба съ оспою. Несмотря на энергію правительства, Министръ Полиціи въ 1811 г. заявилъ, что оспопрививаніе распространяется крайне медленно, и находилъ необходимымъ усилить мѣры для развитія этого дѣла. Предложено было духовенству увѣщаніями бороться противъ народныхъ предубѣжденій, объявлять, по окончаніи литургіи, имена выздоровѣвшихъ отъ привитой оспы, сравнивать ее съ натуральною, показывать по воскресеньямъ и праздникамъ въ церкви выздоровѣвшихъ дѣтей и вообще прилагать всевозможное усердіе къ этому дѣлу. Въ губернскихъ и уѣздныхъ городахъ были учреждены специальные оспенные комитеты; предписано показывать въ училищахъ, особенно народныхъ и духовныхъ, ученикамъ способъ прививанія и преподавать этотъ способъ повивальнымъ бабкамъ; назначены награды лицамъ, которыя прямо или косвенно будутъ содѣйствовать мѣрамъ правительства по этой части; поручено предводителямъ дворянства, городскимъ и земскимъ полиціямъ присылать въ оспенные комитеты способныхъ людей для обученія оспопрививанію; сдѣлано

6*

распоряженіе, чтобы съ этой операціей были ознакомлены учителя гражданскихъ и духовныхъ училищъ. Словомъ, Министерство Полиціи приняло всѣ мѣры, какія только могли быть предложены для распространенія оспопрививанія, и достигло временнаго, хотя всетаки незначительнаго успѣха: къ 1815 г., въ теченіе 10 лѣтъ, оспа была привита 1.899.260 дѣтямъ. Но уже съ 1815 г. начинаются жалобы на то, что оспопрививаніе прекращается; дѣйствительно, количество прививокъ падало изъ года въ годъ: энергія Министерства и его органовъ разбивалась о предубѣжденіе темныхъ массъ.

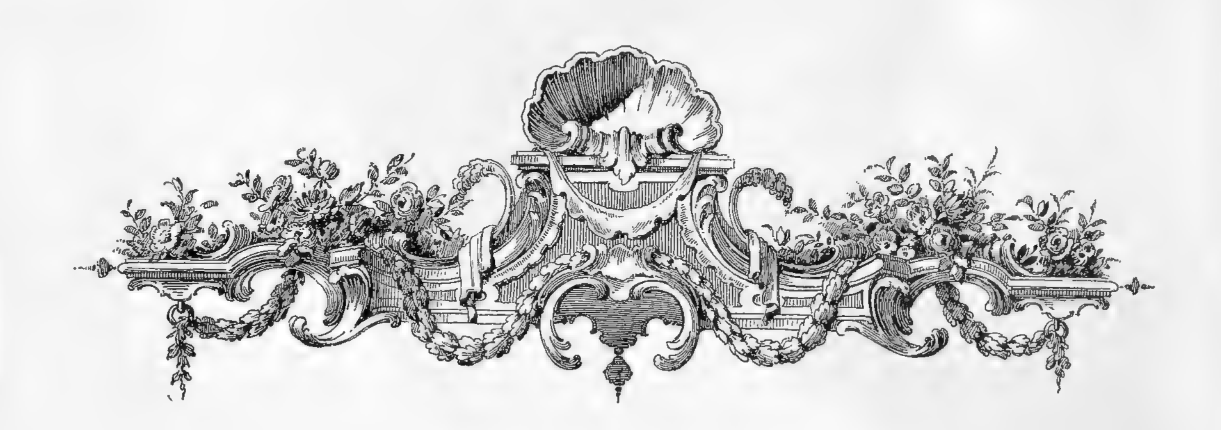
Приказы Общественнаго Призрѣнія попрежнему пользовались поддержкой и широкими поощреніями со стороны Министерства и быстро расширяли свои операціи. При учрежденіи Министерства Полиціи ихъ собственные капиталы простирались свыше 6.000.000 руб., а всѣ оборотныя средства — свыше 18.000.000 руб. Ко времени упраздненія Министерства Полиціи собственные капиталы Приказовъ возрасли почти до 15 милліоновъ рублей, а вмѣстѣ съ посторонними—до 36½ милліоновъ рублей.

Дѣятельность Министерства Полиціи по частямъ, составлявшимъ его прямое назначеніе, тормазилась не только причинами, коренившимися въ культурномъ и экономическомъ состояніи страны, но также и тѣмъ, что содѣйствіе военному вѣдомству потребовало въ это время совершенно исключительнаго напряженія и отодвигало на второй планъ всѣ остальныя работы Министерства. Въ самомъ дѣлѣ, предшествовавшіе рекрутскіе наборы призвали подъ знамена столько новобранцевъ, что дальнѣйшее пополненіе арміи становилось крайне затруднительнымъ. Между тѣмъ борьба съ Наполеономъ только еще вступала въ рѣшительный фазисъ, который требовалъ колоссальнаго развитія военныхъ силъ. Наборъ 1811 г., какъ и предыдущіе, далъ значительную недоимку. Попытка Министерства пополнить ее въ началѣ 1812 г. обнаружила недостатокъ людей, соотвѣтствующихъ правиламъ пріема по росту и возрасту; пришлось два раза понижать требованія, предъявляемыя къ рекрутамъ, и въ результатѣ разрѣшено было принимать новобранцевъ крѣпкаго сложенія отъ 12 лѣтъ и выше, не обращая уже вниманія на ростъ. Такая чрезвычайная мѣра вызвала систематическое уклоненіе отъ рекрутской повинности и сугубое членовредительство; для устраненія этого зла изданы были особыя правила, которыя и дали Министерству Полиціи возможность пополнить недоимку. Въ Мартѣ потребовался новый наборъ, въ Іюлѣ еще два и, наконецъ, въ Ноябрѣ—еще наборъ. Сверхъ того производился сборъ стрѣлковъ, призывъ ополченія, формированіе казачьихъ полковъ. Параллельно требовалось чрезвычайное усиленіе медицинской части, разрастались заботы о снабженіи войскъ продовольствіемъ, амуниціей и лошадьми, много хлопотъ вызвало передвиженіе рекрутскихъ партій — все это лежало на обязанности Министерства Полиціи, сверхъ того Министерство еще должно было считаться съ разными недоумѣніями, жалобами и безпорядками, которыми, какъ было уже указано, сопровождалось это дѣло и ранѣе, но теперь, при исключительныхъ обстоятельствахъ, они приняли поистинѣ колоссальные размѣры, вызвали сложную переписку и требовали быстрыхъ и энергичныхъ мѣръ. Послѣ изгнанія непріятеля на Министерство пало новое сложное дѣло—устройство массы плѣнныхъ. Казна не имѣла средствъ для обезпеченія ихъ, и потому пришлось часть военноплѣнныхъ (поляковъ) обратить на укомплектованіе полковъ на Кавказѣ и Сибирской линіи, другимъ предложили работать на фабрикахъ и заводахъ или при возстановленіи разоренныхъ городовъ, третьихъ поселили въ Саратовской и Екатеринославской губерніяхъ между колонистами. Впослѣдствіи много военноплѣнныхъ перешло въ русское подданство.

Въ 1813 г. послѣдовалъ новый наборъ, а съ нимъ неизбѣжныя несогласія между мѣстнымъ начальствомъ и военными пріемщиками; затѣмъ началось расформированіе ополченія, продолжавшееся и въ 1814 г. Въ этомъ году набора не было, но продолжались пополненіе недоимокъ и разборъ жалобъ по прежнимъ наборамъ; кромѣ того много заботъ потребовало отъ Министерства возвращеніе въ Россію большой дѣйствующей арміи, движеніе ея по Имперіи и размѣщеніе по квартирамъ. Новый наборъ 1815 г. опять вовлекъ Министерство въ огромную переписку, преимущественно по жалобамъ лицъ, подлежавшихъ рекрутской повинности; переписка эта продолжалась и въ 1816 г., равно какъ и пополненіе недоимокъ. Въ 1818 г. рекрутскій наборъ соединился съ устройствомъ

военныхъ поселеній; злоупотребленія при пріемѣ рекрутъ въ нѣкоторыхъ Присутствіяхъ вызвали сложное дѣло, восходившее до Сената; то-же самое повторилось и при наборѣ 1819 г.

Министерство Полиціи съ честью выполнило свою долю участія въ борьбѣ за спасеніе Отечества и заслужило Высочайшую благодарность. Вообще, текущая административная дѣятельность Министерства Полиціи отмѣчена печатью энергіи и распорядительности. Менѣе осязательны результаты, достигнутые этимъ Министерствомъ въ переустройствѣ ввѣренныхъ ему частей управленія на лучшихъ основаніяхъ. Причины, замедлявшія успѣхъ въ этой области, были уже указаны при изложеніи дѣятельности Министерства Внутреннихъ Дѣлъ за первые годы его существованія. Съ тѣми-же затрудненіями приходилось считаться и Министерству Полиціи. Во всякомъ случаѣ, оно не щадило усилій въ борьбѣ съ конкретными результатами, проистекавшими отъ недостаточнаго устройства подвѣдомственныхъ ему частей, а попутно собирало матеріалъ, который могъ-бы выяснить способы коренной ихъ реорганизаціи и подготовить ея осуществленіе.







I.

Общій характеръ эпохи. Центральные органы.

Первый періодъ исторіи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ характеризовался реформами центральныхъ государственныхъ учрежденій; съ прекращеніемъ этихъ реформъ въ 1819 г. начинается второй періодъ, который продолжается до вступленія на престолъ Императора Александра II. Послѣ 1855 г. опять идетъ оживленная реформаторская дѣятельность, которая вноситъ коренныя измѣненія во весь строй русской жизни. Въ тридцатипятилѣтіе, обнимаемое вторымъ періодомъ, сколько нибудь значительныхъ реформъ не было, а постепенно совершалось дальнѣйшее развитіе тѣхъ началъ, которыя лежали въ основѣ предшествующихъ административныхъ реформъ и были, въ свою очередь, подготовлены ходомъ дѣлъ въ XVIII вѣкѣ, какъ выяснено выше.

Обыкновенно эта органическая, преемственная связь двухъ эпохъ отрицается, и въ русской исторіи XIX вѣка предполагается рѣзкій переломъ, совершившійся, будто бы, около 1819 г. Такъ понимали это современники, той же точки зрѣнія держатся и многіе историки, но антитеза между первыми двумя десятилѣтіями XIX вѣка и послѣдующими годами можетъ быть принята только съ весьма существенными ограниченіями. Въ каждомъ крупномъ историческомъ явленіи надо различать двѣ стороны: тѣ субъективные принципы, во имя которыхъ дѣйствовали участники даннаго событія, и тѣ объективные результаты, которые получились отъ ихъ дѣятельности. Останавливаясь на первой сторонѣ дѣла, мы выясняемъ исторію умственныхъ теченій, обращаясь ко второй,—мы разсматриваемъ исторію самой жизни, въ судьбахъ которой умственныя теченія участвуютъ, но далеко не играютъ рѣшающей роли. До сихъ поръ при изученіи XIX вѣка въ нашей исторіи обращалось преимущественное вниманіе именно на смѣну мнѣній и принциповъ и сравнительно мало вниманія удѣлялось тому стихійному процессу, который совершался параллельно съ выработкою принципіальныхъ точекъ зрѣнія и часто вопреки имъ. Эпохи характеризовались и оцѣнивались по господствовавшимъ умственнымъ теченіямъ, и, такъ какъ эти теченія смѣнялись неоднократно, то весь XIX вѣкъ представлялся вѣкомъ колебаній и противорѣчій. Въ частности, принято думать, что въ началѣ столѣтія Россія вступила на нѣкоторый опредѣленный путь, послѣ 1819 г. повернула назадъ и только во вторую половину вѣка стала продолжать покинутую было работу. Такая точка зрѣнія отчасти справедлива, когда рѣчь идетъ о воззрѣніяхъ крупнѣйшихъ дѣятелей указаннаго времени, но она неприложима къ объективнымъ и устойчивымъ результатамъ ихъ дѣятельности.

Въ самомъ дѣлѣ, въ началѣ XIX вѣка у насъ пользовалась большимъ вліяніемъ идеологія, основанная не на фактахъ русской дѣйствительности, а на французской просвѣтительной литературѣ XVIII столѣтія. Эта идеологія не считалась съ историческими особенностями народной жизни, отличалась космополитическимъ, отвлеченнымъ характеромъ и полагала, что уврачевать общественныя язвы и достигнуть благоденствія народовъ легко, если улучшить государственный механизмъ, при помощи принциповъ Монтескье и искоренить народные предразсудки путемъ правильнаго образованія. Но то, что казалось такимъ простымъ и логически прозрачнымъ въ теоріи, было не такъ легко осуществить на практикѣ, что и обнаружилось при попыткахъ государственныхъ реформъ, построенныхъ на принципахъ космополитическаго идеализма. И члены неоффиціальнаго комитета, и Сперанскій неоднократно свидѣтельствовали впослѣдствіи, что ихъ нововведенія дали совсѣмъ не то, чего отъ нихъ ожидали. Такое противорѣчіе между цѣлями и результатами одни объясняли тѣмъ обстоятельствомъ, что реформы не были завершены, другіе, наоборотъ, полагали, что полное осуществленіе чаяній неоффиціальнаго комитета и Сперанскаго было фактически невозможно, такъ какъ чаянія эти не имѣли никакой почвы въ современномъ состояніи русскаго народа и государства. Какъ бы то ни было, но ясно, что реформы начала XIX вѣка не внесли въ народную жизнь тѣхъ принциповъ, которыми мотивировались, а только утвердили въ нашей администраціи систему бюрократической централизаціи, т. е. выполнили то, что постепенно и стихійно подготовлялось въ XVIII вѣкѣ, независимо отъ какихъ бы то ни было идеологій.

Иначе и быть не могло. Историческія судьбы Россіи вводили ее въ семью европейскихъ государствъ и обязывали ее къ проведенію извѣстныхъ культурныхъ началъ въ общественную и государственную жизнь. Осуществленіе широкой культурной реформы было для русскаго народа вопросомъ жизни и смерти, потому что международныя отношенія ставили его лицомъ къ лицу съ быстро прогрессировавшими сосѣдями, и только болѣе или менѣе сравнявшись съ ихъ культурнымъ уровнемъ, Россія могла отстоять свою національную самостоятельность; въ противномъ случаѣ ей грозила бы судьба Турціи и Персіи, а, быть можетъ, и Индіи. Это чуялъ своимъ геніальнымъ инстинктомъ великій Преобразователь Россіи, круто повернувшій свою Имперію на стезю Западно-Европейской культуры. Но масса населенія, во всѣхъ своихъ слояхъ, была еще очень далека отъ культурныхъ навыковъ: національное чувство легко переходило въ самохвальный обскурантизмъ, широкое пониманіе общественныхъ и государственныхъ интересовъ отсутствовало, повсюду царилъ узкій эгоизмъ, превра-

щавшій общественное служеніе и власть въ способы стяжательства и удовлетворенія грубымъ инстинктамъ. При такомъ положеніи вещей единственнымъ исходомъ было сосредоточеніе власти въ рукахъ немногихъ благомыслящихъ людей. Въ самомъ дѣлѣ, мѣстные правительственные агенты выходили изъ некультурнаго общества и, предоставленные самимъ себѣ, доводили злоупотребленія до вопіющихъ размѣровъ; выборныя судебныя и административныя власти не отставали въ этомъ отношеніи отъ коронныхъ; лучшихъ представителей неоткуда было взять; ожидать при такихъ условіяхъ культурнаго прогресса было бы тщетно. Слѣдовательно, необходимо было по возможности сократить власть этихъ неудовлетворительныхъ органовъ, поставить ихъ подъ ближайшій контроль и опеку центра, гдѣ сосредоточивались наиболѣе культурные элементы страны. Правда, что централизація замедляла теченіе дѣлъ; правда, что фактически невозможно было за всѣмъ усмотрѣть, все проконтролировать и парализовать всѣ злоупотребленія; но все же при централизаціи было больше гарантій справедливости. Такимъ образомъ, при всѣхъ своихъ недостаткахъ, централизаціонная система оставалась единственною возможною, пока не поднимется культурный уровень населенія, пока въ провинціи не образуется достаточнаго количества настоящихъ общественныхъ дѣятелей, пока въ обществѣ не разовьется вдумчивое отношеніе къ вопросамъ національной жизни. Поэтому, несмотря на борьбу самыхъ разнообразныхъ мнѣній, въ началѣ XIX вѣка осуществлялась на практикѣ та именно система, которая при современномъ положеніи вещей была исторической необходимостью. Но на первыхъ порахъ смыслъ совершавшихся событій оставался неяснымъ; ихъ ставили въ большую связь съ теоріями, чѣмъ было на самомъ дѣлѣ, и потому сторонники космополитическаго идеализма пытались «завершить» реформы, а противники этой точки зрѣнія, опасаясь именно такого завершенія, тревожно протестовали противъ всѣхъ совершенныхъ уже реформъ, полагая, что онѣ дѣйствительно должны привести къ коренному измѣненію государственнаго строя.

Прошло нѣсколько лѣтъ послѣ паденія Сперанскаго, и это недоразумѣніе прекратилось; никто уже не думалъ, что реформа Государственнаго Совѣта и Министерствъ органически приведетъ къ другимъ измѣненіямъ въ порядкѣ правленія. Перестали смотрѣть на Министерства, какъ на опасное новшество, и признали ихъ отличнымъ административнымъ механизмомъ. Оффиціальный космополитизмъ, какъ господствующее теченіе, исчезъ, и на смѣну ему выступила оффиціальная народность, которая противуполагала основы русской жизни началамъ Западно-Европейскимъ. Эта новая теорія утверждала, что Россія, слѣдуя по своему особому пути, достигла высшей степени могущества; вѣрность самобытнымъ основамъ есть залогъ нашего дальнѣйшаго процвѣтанія, перенесеніе же на русскую почву тѣхъ западныхъ принциповъ, которые привели Европу къ жесточайшимъ смутамъ, грозило бы погибелью и для Россіи. Поэтому, если предшествующій періодъ былъ склоненъ къ широкимъ реформамъ, построеннымъ по западнымъ образцамъ и теоріямъ, то теперь стараются ничего не измѣнять и только поддерживать существующій строй. Одной изъ существеннѣйшихъ особенностей нашей жизни признается полное невмѣшательство частныхъ лицъ въ дѣла общественныя, и нарушеніемъ этого принципа объясняются всѣ бѣдствія Европы. Такая точка зрѣнія была весьма благопріятна для дальнѣйшаго развитія централизаціи, и дѣйствительно, въ описываемый періодъ процессъ, вызвавшій къ жизни Министерскую систему, достигаетъ высшаго напряженія. Съ одной стороны, компетенція мѣстныхъ органовъ управленія постоянно суживается, и расширяется кругъ предметовъ, подлежащихъ непосредственному вѣдѣнію Министерства и его Департаментовъ. Съ другой стороны, коллегіальное начало смѣняется бюрократическимъ уже и въ мѣстныхъ учрежденіяхъ. Къ такимъ именно результатамъ приводитъ пересмотръ положеній о губернскихъ учрежденіяхъ. Контроль центральной власти и регламентація распространяются и на органы городского самоуправленія, которые, въ концѣ концовъ, теряютъ всякое значеніе, и все сложное дѣло городского хозяйства ложится тяжелымъ бременемъ на правительственныя учрежденія, принуждая ихъ входить «въ самыя раздробительныя изысканія». Тоже самое происходитъ и съ земскимъ хозяйствомъ. Поддерживая существующій строй, правительство однако не закрываетъ глазъ на вопіющіе недостатки жизни и искренне желаетъ уничтожить крѣпостное

право, а также лихоимство въ судахъ и въ администраціи, но борьба съ этими недугами ведется при точномъ соблюденіи основного принципа—отстраненія частныхъ лицъ отъ функцій общественныхъ, а потому создаются многочисленные секретные комитеты и новые органы контроля.

Итакъ, господствующая идеологія измѣнилась кореннымъ образомъ, но учрежденія продолжали послѣдовательно развиваться по ранѣе намѣтившемуся пути. Еще менѣе перемѣна господствующихъ умственныхъ теченій отразилась на тѣхъ явленіяхъ жизни, которыя находились на попеченіи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Какъ будетъ показано въ дальнѣйшемъ изложеніи, оба періода представляютъ совершенно цѣльную картину въ смыслѣ хода народнаго продовольствія и здравія, городского и земскаго хозяйства и т. п. Словомъ, если всматриваться въ жизнь руководящихъ сферъ и той части общества, которая живетъ умственными интересами, то получаются рѣзкія грани, но если сосредоточить вниманіе на жизни многомилліонной массы народа, то грани эти совершенно исчезаютъ.

Но если реформаторы перваго періода невольно и безсознательно утвердили бюрократическую централизацію, то и консервативная политика послѣдующей эпохи привела къ нѣкоторымъ результатамъ, весьма мало согласнымъ съ господствующей идеологіей. Въ самомъ дѣлѣ, стремленіе сосредоточить въ рукахъ бюрократіи непосредственное завѣдываніе всѣми сторонами общественной жизни вело къ тому, что дѣлопроизводство въ административныхъ органахъ, и центральныхъ и мѣстныхъ, возрастало и усложнялось съ необычайной быстротой; количество чиновниковъ постоянно увеличивалось, но расширеніе штатовъ не поспѣвало за ростомъ дѣлопроизводства, и изъ года въ годъ росло число нерѣшенныхъ дѣлъ. Такъ, при крайнемъ напряженіи силъ, администрація все-таки не поспѣвала охватить всѣ стороны жизни во всѣхъ ихъ деталяхъ, и наростала необходимость помощи извнѣ. Съ другой стороны, центральные органы, стремясь сосредоточить въ своихъ рукахъ всѣ сколько-нибудь значительныя мѣстныя дѣла, чрезмѣрно усложняли свои занятія и вмѣстѣ съ тѣмъ постоянно чувствовали недостатокъ свѣдѣній для полной и правильной разработки этихъ дѣлъ. Такое положеніе вещей влекло за собою послѣдствія, важныя болѣе въ принципіальномъ смыслѣ, чѣмъ въ практическомъ. Входитъ въ обычай учреждать на мѣстахъ временныя коммиссіи, когда въ Министерствѣ возникаетъ вопросъ о пересмотрѣ тѣхъ пунктовъ въ законодательствѣ, которые касаются мѣстныхъ административныхъ и хозяйственныхъ дѣлъ. Эти коммиссіи, составленныя изъ представителей разныхъ вѣдомствъ, доставляли Министерству матеріалъ для предстоящей реформы, и тѣмъ самымъ, конечно, оказывали вліяніе на то или иное рѣшеніе вопроса въ С.-Петербургѣ. Такимъ образомъ, центральная власть вынуждена была, съ одной стороны, детально регламентировать исполнительную дѣятельность мѣстныхъ органовъ, а съ другой стороны, постоянно обращаться къ содѣйствію тѣхъ же органовъ въ важнѣйшихъ принципіальныхъ вопросахъ. Такъ обнаруживалось внутреннее противорѣчіе даннаго историческаго момента. Централизація была создана жизнью, и обойтись безъ нея не было возможности, но та же жизнь, постепенно развиваясь, уже давала чувствовать свой грядущій фазисъ; она сама подсказывала мысль о необходимости устроить мѣстные органы такъ, чтобы можно было имъ довѣрять и, слѣдовательно, расширить ихъ компетенцію. Въ моментъ полнаго господства централизаціоннаго принципа, практика осязательнѣе всякой теоріи доказывала, что приспѣваетъ время сдѣлать нѣкоторыя шаги въ сторону децентрализаціи.

Еще важнѣе было другое явленіе. Въ упомянутыя коммиссіи, на ряду съ мѣстными представителями администраціи, привлекались и представители населенія, но, конечно только тѣхъ классовъ, которые пользовались гражданскимъ полноправіемъ, т. е. дворянъ (уѣздные и губернскіе предводители) и горожанъ (городскіе головы). Такой же правительственно-сословный составъ имѣли и тѣ многочисленные постоянные комитеты, которые возникали въ ту эпоху по губерніямъ для завѣдыванія различными сторонами мѣстнаго хозяйства (дорожной повинностью, земскими сборами, городскими смѣтами, а также комитеты оспенные и т. п.). Незначительны были компетенція и продуктивность этихъ комитетовъ, но характеръ и составъ ихъ невольно останавливаетъ вниманіе, такъ какъ тутъ

признавалась необходимость привлечь къ мѣстной хозяйственной и санитарной дѣятельности представителей населенія.

Итакъ, второй періодъ въ жизни Министерства Внутреннихъ Дѣлъ завершаетъ, съ одной стороны, процессъ бюрократической централизаціи, ясно обозначившійся въ первый періодъ, а съ другой стороны—создаетъ первые зародыши тѣхъ явленій, которыми характеризуется послѣдующее время.

Графъ В. П. Кочубей вторично управлялъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ съ 4 Ноября 1819 г. по Іюнь 1823 г. За это время послѣдовало два Высочайшихъ Указа, явившихся какъ бы дополненіемъ къ реформѣ 1819 г. Именно, 19 Марта 1820 г. велѣно передать въ вѣдѣніе Хозяйственнаго Департамента Министерства Внутреннихъ Дѣлъ дѣла о ярмаркахъ, производившіяся въ Департаментѣ Мануфактуръ и Торговли Министерства Финансовъ, а 30 Мая 1822 г., для сосредоточенія медицинской части, въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ переданы медицинскія установленія, находившіяся въ Министерствѣ Духовныхъ Дѣлъ и Народнаго Просвѣщенія: Медицинскій Совѣтъ, Медико-Хирургическая Академія въ С.-Петербургѣ, ея Отдѣленіе въ Москвѣ и Повивальный Институтъ въ Бѣлостокѣ. Оказавшіеся, такимъ образомъ, въ составѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ два Медицинскихъ Совѣта были слиты въ одно общее присутствіе, соединившее функціи обоихъ Совѣтовъ.

Послѣ Графа Кочубея Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ въ теченіе двухъ мѣсяцевъ управлялъ Тайный Совѣтникъ Балтазаръ Балтазаровичъ Кампенгаузенъ, а затѣмъ въ Августѣ 1823 г. Управляющимъ Министерствомъ былъ назначенъ Дѣйствительный Тайный Совѣтникъ Василій Сергѣевичъ Ланской, который и занималъ этотъ постъ до Апрѣля 1828 г. При В. С. Ланскомъ была упразднена Особая Канцелярія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, а дѣла ея переданы во вновь учрежденное III Отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи.

При преемникѣ В. С. Ланского, Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ Графѣ Арсеніи Андреевичѣ Закревскомъ (съ Февраля 1828 по Февраль 1832 г.) кругъ вѣдѣнія Министерства незначительно увеличился, вслѣдствіе передачи изъ Министерства Духовныхъ Дѣлъ и Народнаго Просвѣщенія дѣлъ объ открытіи типографій и литографій (28 Февраля 1829 г.). Гораздо большее значеніе имѣло изданное при Графѣ Закревскомъ узаконеніе 1829 г., точно распредѣлявшее дѣла Министерства на подносимыя Министромъ непосредственно Государю, на представляемыя Комитету Министровъ и разрѣшаемыя самимъ Министромъ. Это узаконеніе было дополнено указомъ 6 Мая 1831 г. и цѣлымъ рядомъ частичныхъ узаконеній за послѣдующіе годы, опредѣлявшихъ, какія именно дѣла должны восходить изъ губернскихъ установленій до Министра. Общая тенденція этихъ узаконеній заключалась въ ограниченіи компетенціи провинціальныхъ органовъ дѣлами незначительными, а болѣе важные вопросы, особенно же связанные съ расходованіемъ значительныхъ суммъ какъ казенныхъ, такъ и земскихъ, сосредоточить въ центральныхъ установленіяхъ. Такая централизація являлась прямымъ результатомъ основательнаго недовѣрія центральной власти къ добросовѣстности и компетентности провинціальныхъ должностныхъ лицъ, а общій невысокій уровень культуры въ странѣ не давалъ возможности подобрать болѣе удовлетворительный контингентъ чиновниковъ. На это обстоятельство съ особою яркостью указываетъ всеподданнѣйшій отчетъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ Л. А. Перовскаго за 1842 г. Здѣсь, между прочимъ читаемъ: «Состояніе губернскихъ правленій, городскихъ и уѣздныхъ полицейскихъ мѣстъ не обезпечиваетъ Правительства въ правильномъ и строгомъ ходѣ цѣлаго управленія, т. е. Правительство не можетъ въ точности полагаться на точное и вѣрное исполненіе постановленій, если само не наблюдаетъ безпрестанно за дѣйствіями исполнителей». На первыхъ порахъ Министерства не испытывали того неудобства, которое проистекало отъ централизаціи для коллегій: Причина ясна: коллегіи рѣшали всѣ дѣла въ общемъ присутствіи и, по самому существу своей организаціи, не имѣли способовъ усилить свою работоспособность. Наоборотъ Министерства, благодаря распредѣленію дѣлъ между Департаментами и отдѣленіями, обладали большей эластичностью.

Ближайшимъ послѣдствіемъ централизаціи былъ усиленный ростъ дѣлопроизводства, которое умножалось уже и само по себѣ, вслѣдствіе естественнаго роста и усложненія нуждъ страны. Въ виду этого былъ поднятъ вопросъ о расширеніи штатовъ Министерства. 10 Іюля 1829 г. былъ утвержденъ новый временный штатъ для Медицинскаго Департамента и въ то же время предоставлено было Министру Внутреннихъ Дѣлъ выработать новые штаты для остальныхъ Департаментовъ и для Канцеляріи Министерства, но это дѣло было завершено уже при слѣдующемъ Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ, Тайномъ Совѣтникѣ Димитріи Николаевичѣ Блудовѣ, Министерство котораго (2 Февраля 1832—10 Марта 1839 г.) ознаменовано и другими существенными преобразованіями.

Высочайшимъ указомъ 2 Февраля 1832 г. къ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ присоединено Главное Управленіе Духовныхъ Дѣлъ Иностранныхъ Исповѣданій, въ видѣ особаго Департамента, и тѣмъ кругъ дѣятельности Министерства распространенъ на новую обширную отрасль управленія. Затѣмъ, въ 1834 г. устроена статистическая часть, на важность которой указывалъ Графъ Кочубей еще въ 1803 г. Теперь при Совѣтѣ Министра было учреждено Статистическое отдѣленіе, а по губерніямъ открыты статистическіе комитеты. Съ другой стороны, изъ вѣдѣнія Министерства передана въ Главное Управленіе Путей Сообщенія вся строительная часть (29 Октября 1832 г.), но 25 Іюля 1833 г. было разъяснено, что сооруженіе монументовъ остается въ вѣдѣніи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ отдѣленіе Департамента Государственнаго Хозяйства и Публичныхъ зданій, вѣдавшее строительныя дѣла, перешло въ названное Главное Управленіе, Строительный Комитетъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ упраздненъ, а самый Департаментъ, переименованный послѣ реформы въ Департаментъ Государственнаго Хозяйства, 28 Сентября 1833 г. введенъ въ составъ Департамента Хозяйственнаго.

Между тѣмъ чрезвычайный ростъ дѣлопроизводства продолжалъ служить предметомъ серьезнаго обсужденія. Хотя расширеніе штатовъ было уже рѣшено въ принципѣ, однако возникли справедливыя опасенія, что и новые штаты скоро окажутся недостаточными, если ростъ дѣлъ будетъ продолжаться въ прежней прогрессіи. Поэтому все опредѣленнѣе и опредѣленнѣе стала выясняться необходимость изыскать мѣры къ сокращенію дѣлопроизводства въ Министерствахъ. Результатомъ обсужденія этого вопроса въ Государственномъ Совѣтѣ было узаконеніе 4 Февраля 1831 г., которое упрощало сношенія Министерствъ съ Сенатомъ, разрѣшало Департаментамъ различныхъ Министерствъ, въ извѣстныхъ случаяхъ, сноситься между собою, помимо Министровъ, и дозволяло Министрамъ разрѣшать, по сношенію съ Министромъ Финансовъ, мелочные расходы, невошедшіе въ государственную роспись. Затѣмъ, въ 1831 и послѣдующихъ годахъ послѣдовалъ рядъ указовъ, которые предоставляли Министрамъ окончательное рѣшеніе многихъ дѣлъ, восходившихъ прежде въ Комитетъ Министровъ; сюда относились: опредѣленіе и увольненіе нѣкоторыхъ чиновъ Министерствъ, увольненіе въ отпускъ, назначеніе пенсій, пособій и наградъ служащимъ и тому подобныя дѣла. Наконецъ, въ тѣхъ же цѣляхъ сокращенія переписки, Д. Н. Блудовъ въ 1833 г. замѣнилъ «особенные по каждому распоряженію циркуляры однимъ общимъ печатнымъ», чѣмъ, дѣйствительно, значительно упрощался способъ опубликованія циркулярныхъ распоряженій.

Дѣйствительность всѣхъ перечисленныхъ мѣръ не подлежитъ сомнѣнію: въ 1827 г. въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ производилось около 35.000 дѣлъ, а въ 1833 г.—всего 17.052, т. е. въ 6 лѣтъ количество дѣлъ уменьшилось болѣе, чѣмъ въ два раза. Но было бы ошибочно заключать, что въ той же пропорціи уменьшилась и интенсивность работы въ Департаментахъ: сокращалось только количество дѣлъ, сложность же ихъ постоянно возрастала. Сверхъ того указанныя мѣры не могли имѣть никакого вліянія на естественное увеличеніе дѣлопроизводства, зависѣвшее отъ усложненія самой жизни, а слѣдовательно и обязанностей администраціи. Приведенное уменьшеніе дѣлъ къ 1833 г. были только временнымъ, а вслѣдъ затѣмъ количество дѣлъ вновь быстро возрастаетъ: въ 1834 г. оно достигало уже цифры 19.510, т. е. увеличилось почти на 2.500 дѣлъ. Поэтому введеніе новыхъ штатовъ представлялось дѣломъ неотложной необходимости.

20 Декабря 1834 г. эта нужда была удовлетворена. Для Канцеляріи Министра, Статистическаго



ВАСИЛІЙ СЕРГѢЕВИЧЪ ЛАНСКОЙ род. въ 1753 г.; въ 1767 г. вступилъ въ службу въ Преображенскій полкъ; въ 1795 г., въ чинѣ Генералъ-Маіора, назначенъ Саратовскимъ Губернаторомъ; въ 1803 г. переименованъ въ Тайные Совѣтники и переведенъ на должность Гродненскаго Губернатора; въ 1809 г. назначенъ Сенаторомъ; въ 1812 г. завѣдывалъ Интендантскимъ Управленіемъ и произведенъ въ Дѣйствительные Тайные Совѣтники; въ 1813 г. назначенъ Президентомъ временного правительства въ губерніяхъ Царства Польскаго; въ 1815 г.— Намѣстникомъ Царства Польскаго, — Членомъ Государственнаго Совѣта и Предсѣдателемъ Комиссіи прошеній, на ВЫСОЧАЙШЕЕ Имя приносимыхъ; съ 1823 г. по 1828 г. былъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ; † въ 1831 г.

отдѣленія и Департаментовъ: Полиціи Исполнительной, Хозяйственнаго и Духовныхъ Дѣлъ были утверждены новые штаты; Медицинскій Департаментъ и Совѣтъ Министра оставлены при прежнихъ штатахъ. Въ тотъ же день издано было и новое распредѣленіе дѣлъ по Департаментамъ, болѣе соотвѣтственное естественной связи между дѣлами. По новымъ штатамъ количество должностныхъ лицъ опредѣлялось слѣдующимъ образомъ: въ Канцеляріи Министра 51, въ Статистическомъ отдѣленіи—9, въ Департаментѣ Полиціи Исполнительной—42, въ Департаментѣ Духовныхъ Дѣлъ—25, въ Хозяйственномъ Департаментѣ—48, въ Медицинскомъ Департаментѣ—44*), сверхъ того 20 чиновниковъ особыхъ порученій. Общая сумма, ассигнованная на Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, составляла 453.810 руб.

Увеличеніе штатовъ этимъ не ограничилось. 15 Апрѣля 1836 г. послѣдовало учрежденіе особыхъ счетныхъ отдѣленій при нѣкоторыхъ Департаментахъ, а 17 Іюня того же года состоялось полное преобразованіе медицинской части, сопровождавшееся учрежденіемъ новаго Департамента Казенныхъ Врачебныхъ Заготовленій. Эта крупная реформа въ значительной мѣрѣ была подготовлена трудами особаго комитета по преобразованію медицинскаго управленія, который былъ учрежденъ по Высочайшему повелѣнію 7 Февраля 1828 г., подъ предсѣдательствомъ Тайнаго Совѣтника Баронета Виллье.

По новому положенію, Медицинскій Департаментъ составлялся изъ Директора (онъ же Генералъ-Штабъ-Докторъ по гражданской части), двухъ отдѣленій и секретарскаго стола при Директорѣ. Первое отдѣленіе вѣдало всѣ дѣла касательно медицинскаго персонала въ Имперіи **), второе—дѣла медицинской полиціи и судебной медицины. Составъ Департамента опредѣлялся въ 19 должностныхъ лицъ. На Департаментъ Казенныхъ Врачебныхъ Заготовленій возлагались заготовленіе, храненіе и распредѣленіе, по принадлежности, медикаментовъ и врачебныхъ пособій, необходимыхъ для арміи, флота и нѣкоторыхъ казенныхъ мѣстъ гражданскаго вѣдомства. Департаментъ составленъ изъ двухъ отдѣленій, распорядительнаго и счетнаго; важнѣйшія дѣла поступали изъ отдѣленій въ общее присутствіе Департамента, составленное, подъ предсѣдательствомъ Директора Департамента, изъ трехъ совѣтниковъ и имѣвшее особую канцелярію. Общій составъ Департамента опредѣлялся въ 41 должностное лицо.

Штатъ Медицинскаго Совѣта составлялся изъ Предсѣдателя, трехъ дѣйствительныхъ членовъ и неопредѣленнаго числа членовъ почетныхъ. Члены должны избираться преимущественно изъ профессоровъ и академиковъ; при избраніи членовъ необходимо заботиться, чтобы среди нихъ были спеціалисты по вспомогательнымъ наукамъ. Затѣмъ, непремѣнными членами Совѣта состоятъ Директора Медицинскихъ Департаментовъ Министерствъ Внутреннихъ Дѣлъ и Военнаго, Флота Генералъ-Штабъ-Докторъ, Директоръ Департамента Казенныхъ Врачебныхъ Заготовленій и Президентъ Медико-Хирургической Академіи. При Совѣтѣ положена особая канцелярія. Кругъ вѣдѣнія Совѣта оставленъ прежній.

Въ тотъ же день была расширена и ветеринарная часть въ Имперіи назначеніемъ ветеринарныхъ врачей въ 49 губерніяхъ и областяхъ.

Въ связи съ преобразованіемъ медицинской части стоитъ и устройство штата типографіи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Типографія была унаслѣдована Министерствомъ отъ Медицинской Коллегіи и состояла долгое время при Медицинскомъ Департаментѣ. Теперь она была подчинена Директору Канцеляріи Министра и предназначена, главнымъ образомъ, для исполненія типографскихъ работъ по порученію Министерства; однако разрѣшено ей принимать и частные заказы. Штатъ ея устанавливался въ 66 человѣкъ служащихъ и рабочихъ.

15 Февраля 1839 г. послѣдовало введеніе новыхъ штатовъ во многихъ высшихъ правительственныхъ установленіяхъ, въ томъ числѣ и въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ. Значительно увеличивалось не только количество должностныхъ лицъ, но и ихъ оклады. По этимъ штатамъ составъ отдѣльныхъ частей Министерства опредѣлялся слѣдующимъ образомъ: въ Канцеляріи Министра—68 лицъ,

*) Въ эти цифры не включено количество канцелярскихъ служителей.

**) Между прочимъ, къ вѣдѣнію этого Отдѣленія отнесены были и Медицинскія Академіи въ С.-Петербургѣ, Москвѣ и Вильнѣ, но 27 Ноября 1837 г. С.-Петербургская Академія, предназначенная для подготовки военныхъ врачей, была подчинена Министру Военному, а двѣ остальныя—27 Апрѣля 1840 г. были переданы въ Министерство Народнаго Просвѣщенія.

въ Департаментѣ Полиціи Исполнительной—47, въ Департаментѣ Хозяйственномъ—61, въ Департаментѣ Духовныхъ Дѣлъ—27, въ Медицинскомъ Департаментѣ—27, въ Департаментѣ Казенныхъ Врачебныхъ Заготовленій—57, въ Медицинскомъ Совѣтѣ—4 (кромѣ непремѣнныхъ и почетныхъ членовъ), въ Статистическомъ отдѣленіи—9, въ типографіи—66 (штатъ неизмѣненъ). Сумма, ассигнованная на содержаніе Министерства возрасла до 1.091.043 руб. ассигнаціями. Въ 1840 г. штатъ Министерства былъ переложенъ на серебро.

Съ Марта 1839 г. по Сентябрь 1841 г. Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ управлялъ Генералъ-Адъютантъ Графъ Александръ Григорьевичъ Строгановъ. Значительныхъ измѣненій въ организаціи Министерства при немъ не происходило, а только возникло нѣсколько новыхъ коммиссій. Такъ, въ 1839 г. учреждена особая коммиссія изъ 11 лицъ для окончанія счетовъ бывшаго Медицинскаго Департамента, настолько обширныхъ, что Департаментъ Казенныхъ Врачебныхъ Заготовленій не могъ ими заняться безъ ущерба для текущихъ дѣлъ; коммиссія эта учреждена была всего на два года, но затѣмъ закрытіе ея постоянно откладывалось и, наконецъ, въ 1845 г. она была преобразована въ временное счетное отдѣленіе Департамента Казенныхъ Врачебныхъ Заготовленій. Другая вновь образованная коммиссія—для устройства разныхъ источниковъ городского хозяйства, возникла въ 1840 г. изъ учрежденной въ 1836 г. при Хозяйственномъ Департаментѣ коммиссіи для успѣшнаго производства дѣлъ по устройству городского хозяйства.

Гораздо значительнѣе были перемѣны произведенныя въ организаціи Министерства слѣдующимъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ Дѣйствительнымъ Тайнымъ Совѣтникомъ (впослѣдствіи Графомъ) Львомъ Алексѣевичемъ Перовскимъ (съ Сентября 1841 г. по 30 Августа 1852 г.). Прежде всего новый Министръ обратилъ вниманіе на то, что учрежденіе Медицинскаго Совѣта 1836 г. не обезпечиваетъ равновѣсія въ Совѣтѣ началъ административнаго и ученаго, а потому требуетъ новой переработки. Предположенія Министра, Высочайше утвержденныя 11 Декабря 1841 г., состояли, главнымъ образомъ, въ слѣдующемъ: 1) постановить, что Медицинскій Совѣтъ есть высшее въ государствѣ врачебно-ученое, врачебно-полицейское и врачебно-судебное мѣсто, 2) обязать каждаго изъ членовъ Совѣта, управляющаго отдѣльною частью, давать Совѣту отчетъ о дѣйствіяхъ своихъ по этой части, 3) чтобы никакая мѣра по медицинскому устройству не была представляема на Высочайшее утвержденіе, безъ предварительнаго ея обсужденія въ Медицинскомъ Совѣтѣ, 4) званіе дѣйствительныхъ членовъ Совѣта упразднить; число непремѣнныхъ членовъ пополнить еще медицинскимъ инспекторомъ заведеній Попечительнаго и Опекунскаго Совѣта и медицинскимъ чиновникомъ со стороны Министерства Народнаго Просвѣщенія; членовъ почетныхъ переименовать въ совѣщательныхъ и дать имъ право голоса въ засѣданіяхъ наравнѣ съ непремѣнными членами, 5) приводить въ исполненіе утвержденныя Министромъ постановленія Совѣта передачею выписокъ изъ журналовъ его въ мѣста вѣдомства непремѣнныхъ членовъ. Эти положенія, возвысившія Медицинскій Совѣтъ на степень центральнаго учено-административнаго медицинскаго учрежденія въ Имперіи, до сихъ поръ остаются въ основаніи его дѣятельности.

Затѣмъ, 27 Марта 1842 г. была учреждена Особая Канцелярія при Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ, въ составѣ Правителя Канцеляріи, секретаря и нѣсколькихъ канцелярскихъ чиновниковъ, а Общая Канцелярія Министерства переименована 11 Мая того же года въ Департаментъ Общихъ Дѣлъ.

Въ томъ же году были учреждены должности Вице-Директоровъ во всѣхъ Департаментахъ *). Это нововведеніе вызвано было не столько увеличеніемъ работы въ Департаментахъ, сколько соображеніями общаго характера: Л. А. Перовскій находилъ, что при существующей и неизбѣжной централизаціи, на разрѣшеніе Директоровъ Департаментовъ поступаютъ изъ провинцій многія дѣла, требующія знанія мѣстныхъ условій, а между тѣмъ въ громадномъ большинствѣ случаевъ

*) До тѣхъ поръ эта должность была только въ Департаментѣ Полиціи Исполнительной (учреждена 18 Марта 1830 г., штататами 1834 г. упразднена, 19 Марта 1841 г. возстановлена).

эти условія остаются Директорамъ неизвѣстными, и потому часто мѣры, предложенныя Министерствомъ, не приводятъ къ желательнымъ результатамъ. Съ другой стороны, одной изъ основныхъ идей Графа Перовскаго была мысль объ установленіи ближайшаго контроля со стороны Министерства надъ дѣятельностью мѣстныхъ его органовъ. Въ виду такихъ соображеній, Министръ призналъ необходимымъ, чтобы Директора Департаментовъ какъ можно чаще совершали поѣздки по Имперіи и знакомились на мѣстѣ съ положеніемъ различныхъ частей управленія, а для замѣщенія ихъ во время отлучекъ и учреждалась новая должность Вице-Директоровъ.

Заботы о приведеніи въ порядокъ городского хозяйства вызвали дальнѣйшее развитіе Хозяйственнаго Департамента. Спеціальная коммиссія, учрежденная по этому предмету въ 1840 г. была преобразова въ 1842 г. во временное отдѣленіе Хозяйственнаго Департамента, съ штатомъ въ 31 лицо. Въ 1843 г. при Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ опредѣлено вновь пять чиновниковъ особыхъ порученій для наблюденія за дѣлами городского хозяйства въ С.-Петербургѣ, а въ 1844 г. столько же чиновниковъ особыхъ порученій было придано къ временному отдѣленію Хозяйственнаго Департамента, для приведенія въ дѣйствіе общаго плана объ устройствѣ городского хозяйства во всемъ государствѣ. Въ слѣдующемъ году составъ этого отдѣленія усиленъ тремя редакторами, для обработки проектовъ разныхъ положеній о городскомъ устройствѣ. По Высочайшему повелѣнію 18 Февраля 1849 г. временное отдѣленіе было преобразовано въ два особыхъ городскихъ отдѣленія, принявшихъ всѣ дѣла по городскому управленію и хозяйству. При этомъ штатъ бывшаго временнаго отдѣленія усиливался 12-ю служащими, а ближайшій надзоръ за новыми отдѣленіями возлагался на особаго Вице-Директора. Сверхъ того, при Департаментѣ учреждалась чертежная, состоявшая изъ начальника, 6 его помощниковъ и нѣсколькихъ топографовъ; здѣсь сосредоточивались работы по повѣркѣ городскихъ плановъ, съемкѣ городскихъ земель и другія топографическія работы, необходимыя для Хозяйственнаго Департамента. Независимо отъ работъ по городскому благоустройству, Хозяйственный Департаментъ въ 1845 г. былъ усиленъ временнымъ счетнымъ отдѣленіемъ для ревизіи отчетности приказовъ общественнаго призрѣнія. Первоначальный штатъ этого отдѣленія былъ опредѣленъ въ 29 лицъ, въ 1848 г. подвергается значительному сокращенію, а въ 1854 г. отдѣленіе было упразднено.

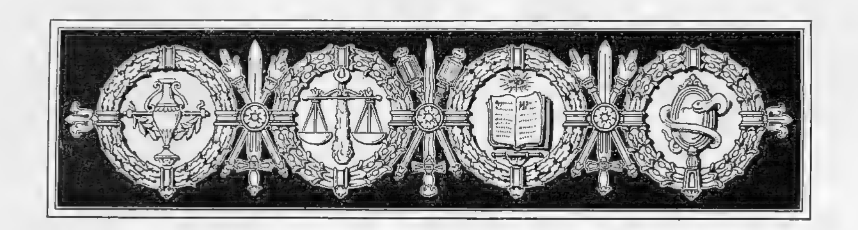
При Департаментѣ Полиціи Исполнительной было учреждено въ 1842 г. временное отдѣленіе, для производства дѣлъ по обозрѣнію присутственныхъ мѣстъ и учрежденій Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, а въ 1848 г. открыто другое временное же отдѣленіе, для наблюденія за теченіемъ дѣлъ арестантскихъ. Въ 1853 г. оба эти отдѣленія были слиты въ одно.

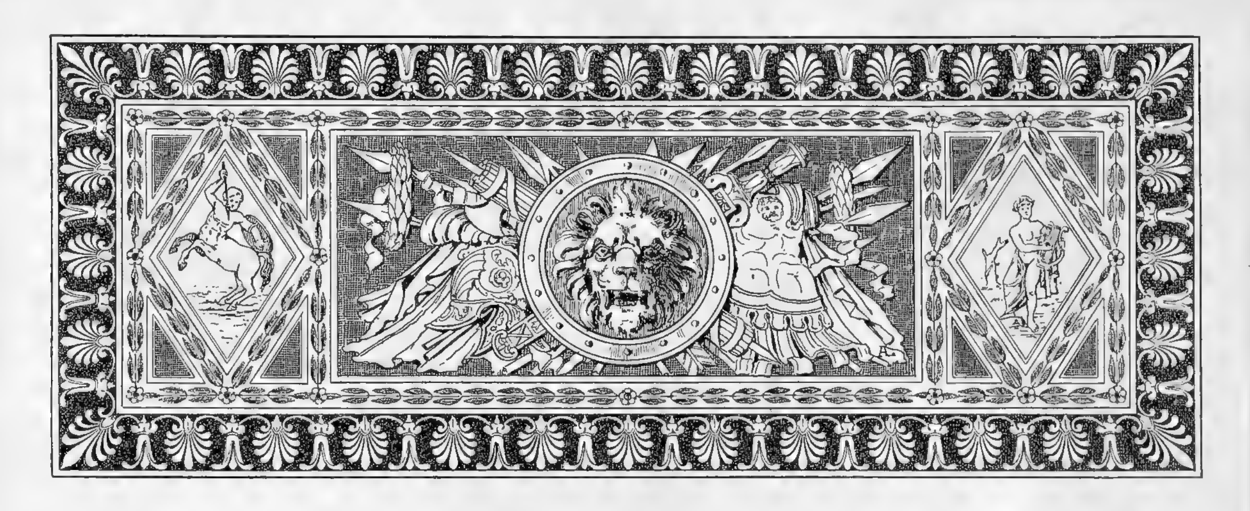
1851-й годъ имѣетъ особое значеніе въ жизни бюрократической системы управленія. До сихъ поръ, какъ видно изъ предшествовавшаго изложенія, штаты Министерства довольно быстро возрастали, въ зависимости отъ умноженія и усложненія дѣлопроизводства. Неудобства такого роста сознавались еще въ концѣ 1820-хъ годовъ, но нѣкоторыя мѣры, принятыя тогда для его ослабленія, оказались недостаточными. Между тѣмъ, увеличеніе штатовъ ложилось тяжелымъ бременемъ на государственные финансы, и вопросъ о сокращеніи дѣлопроизводства снова возникалъ съ неотложной настоятельностью. Для обслѣдованія его, въ 1851 г. былъ учрежденъ особый комитетъ изъ чиновниковъ разныхъ Министерствъ. Проектъ, выработанный этимъ комитетомъ, былъ внесенъ въ Государственный Совѣтъ и въ 1852 г. получилъ Высочайшее утвержденіе. Какъ бы идя на встрѣчу предположеніямъ комитета, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ еще въ 1851 г. приняло нѣкоторыя мѣры, упростившія канцелярскую работу, по иниціативѣ Сергія Степановича Ланского, который въ 1851 г. временно управлялъ Министерствомъ по случаю отъѣзда Л. А. Перовскаго въ южныя губерніи.

Одновременно съ введеніемъ Высочайше утвержденнаго положенія о сокращеніи дѣлопроизводства упразднялся рядъ должностей въ Министерствахъ и Главныхъ Управленіяхъ. Штатъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ сокращался на 67 лицъ, въ томъ числѣ подлежали упраздненію должности двухъ Вице-Директоровъ (въ Департаментахъ Духовныхъ Дѣлъ и Казенныхъ Врачебныхъ Заготовленій), четырехъ врачей, 40 младшихъ помощниковъ столоначальниковъ и 18 журналистовъ.

Сокращеніе штатовъ продолжалось и при Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ, Генералъ-Адъютантѣ Генералѣ отъ Инфантеріи Димитріи Гавриловичѣ Бибиковѣ (съ 30 Августа 1852 по 20 Августа 1855 г.) Въ 1853 г. было упразднено III-е отдѣленіе Департамента Общихъ Дѣлъ, а въ 1854 г.—должность Вице-Директора въ томъ же Департаментѣ и одного изъ двухъ Вице-Директоровъ въ Департаментѣ Хозяйственномъ, въ которомъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, было произведено новое распредѣленіе дѣлъ, «дабы обезпечить скорое и правильное движеніе ихъ, безъ увеличенія штатовъ, и даже съ возможнымъ сокращеніемъ ихъ». Затѣмъ сокращены штаты другихъ Департаментовъ и ограничено число чиновниковъ особыхъ порученій и состоящихъ при Министерствѣ. Результатомъ всѣхъ этихъ преобразованій было уменьшеніе числа служащихъ въ Министерствѣ даже по сравненію съ штатами 1839 г. Именно, въ Канцеляріи Министра осталось 2 чиновника, въ Департаментѣ Общихъ Дѣлъ—32, въ Департаментѣ Полиціи Исполнительной—49, въ Департаментѣ Духовныхъ Дѣлъ—20, въ Департаментѣ Хозяйственномъ—80, въ Медицинскомъ Департаментѣ—39, въ Департаментѣ Казенныхъ Врачебныхъ Заготовленій—48, а всего 270 лицъ, въ то время какъ по штатамъ 1839 г. въ тѣхъ же частяхъ числилось 287 служащихъ. Кромѣ того, сохранены были еще 24 чиновника особыхъ порученій и 15 состоящихъ при Министерствѣ. Медицинскій Совѣтъ и Совѣтъ Министра оставались въ прежнемъ составѣ, а Статистическое Отдѣленіе послѣдняго было соединено въ 1852 г. съ учрежденнымъ въ 1847 г. Люстраціоннымъ Комитетомъ и переименовано въ Статистическій Комитетъ, для котораго утвержденъ былъ новый штатъ и особая инструкція. Комитетъ составленъ изъ двухъ членовъ, подъ предсѣдательствомъ Товарища Министра, а канцелярія Комитета—изъ 7 производителей работъ, секретаря съ двумя помощниками и нѣсколькихъ канцелярскихъ чиновниковъ. Инструкція ставила Комитетъ подъ непосредственное вѣдѣніе и руководство Министра Внутреннихъ Дѣлъ, а предметомъ занятій его опредѣляла только тѣ предметы, которые имѣютъ связь съ практическими занятіями Министерства и необходимы для общихъ его соображеній. Въ частности, Комитетъ обязывался собирать и всегда держать въ исправности числовыя данныя о движеніи населенія, о распредѣленіи земель, о числѣ служащихъ по вѣдомству Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, о поступленіи податей и исполненіи повинностей, объ урожаяхъ и хлѣбной торговлѣ, о числѣ заводовъ, фабрикъ и мастерскихъ и т. п. Матеріалами для работъ назначены отчеты, срочныя вѣдомости и другія донесенія.

Въ такомъ составѣ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ переходило изъ второго періода своей дѣятельности въ третій, столь богатый преобразованіями во всемъ строѣ русской жизни.





II.

Мѣстные административные и полицейскіе органы. Тюремная часть.

Когда, съ одной стороны, организація Министерства Внутреннихъ Дѣлъ утвердилась на прочномъ основаніи, а съ другой стороны, прошла тревожная эпоха Наполеоновскихъ войнъ и стали изглаживаться бѣдственные слѣды ея въ жизни Русскаго Государства, тогда Министерство Внутреннихъ Дѣлъ получило возможность сосредоточить вниманіе на вопросахъ внутренняго благоустройства, выдвинутыхъ на очередь предшествовавшей эпохою.

Преобразованіе центральныхъ органовъ управленія влекло за собою реформу мѣстныхъ органовъ административныхъ и полицейскихъ, которые оставались почти безъ всякихъ измѣненій съ 1775 г. и давно уже не успѣвали справляться съ возложенными на нихъ обязанностями; число нерѣшенныхъ дѣлъ изъ года въ годъ возрастало, упущенія и недосмотры по службѣ также. Сенаторскія ревизіи постоянно обнаруживали крупные безпорядки то въ той, то въ другой части Имперіи. Иногда зло принимало такіе размѣры, что Сенаторы посылались уже не для ревизіи только, а и для временнаго управленія губерніями, въ которыхъ дѣла были особенно запутаны. Но такая чрезвычайная мѣра, конечно, не могла войти въ правило, и необходимо было изыскать другія средства для упорядоченія мѣстной администраціи. Однако причины зла были настолько глубоки и сложны, что раскрытіе ихъ и борьба съ ними потребовали не мало времени, а до тѣхъ поръ Министерство могло употреблять только палліативныя мѣры. Такъ, прибавки должностныхъ лицъ въ канцеляріи Губернаторовъ и Губернскія Правленія, усиленіе штатовъ городской и земской полиціи продолжались въ теченіе всей описываемой эпохи и даже усилились сравнительно съ прошлыми годами. Начиная съ 1820 г. пришлось учреждать при многихъ Губернскихъ Правленіяхъ цѣлыя временныя коммиссіи и экспедиціи для рѣшенія старыхъ дѣлъ. Въ 1821 г. во всѣхъ Губернскихъ Правленіяхъ была прибавлена новая должность третьяго совѣтника, въ 1823 г. Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставлено увеличивать число секретарей въ Правленіяхъ, по мѣрѣ надобности, а въ 1824 г. изданы новые штаты для Губернскихъ Правленій, которыми не только увеличивалось число чиновниковъ, но и возвышались оклады; тогда же были усилены оклады канцелярскихъ служителей въ земскихъ судахъ и городскихъ полиціяхъ. Эти возвышенія окладовъ только въ слабой мѣрѣ удовлетворяли дѣйствительной нуждѣ, по скольку она

была установлена особымъ комитетомъ, составленнымъ еще въ 1820 г. для соображеній о прибавкѣ содержанія губернскимъ чиновникамъ. Комитетъ нашелъ, что прежняя сумма, отпускавшаяся на этотъ предметъ (3 милліона), должна быть увеличена втрое, но такая прибавка превосходила средства Государственнаго Казначейства. Поэтому въ 1829 г. вопросъ объ усиленіи губернскихъ и уѣздныхъ окладовъ возникъ опять и вызвалъ учрежденіе новаго Комитета, подъ предсѣдательствомъ Сенатора Васильчикова. Насколько существененъ былъ этотъ вопросъ, показываетъ записка, представленная Императору Николаю I Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ Закревскимъ въ 1831 г. Лично обозрѣвъ значительную часть Европейской Россіи, Министръ нашелъ мѣстную администрацію и полицію въ крайне неудовлетворительномъ состояніи, что объяснялъ, въ значительной степени, тѣми жалкими окладами, которыми принуждены довольствоваться чиновники. «Канцеляріи, пишетъ Министръ, наполнены людьми, которые или не могли уже найти для себя ничего лучшаго, или мальчиками вступали сюда для того только, чтобы пріобрѣсти навыкъ къ дѣламъ, и выждать случай къ перемѣщенію въ другое вѣдомство, гдѣ труды ихъ гораздо лучше вознаграждаются. Нельзя безъ соболѣзнованія смотрѣть на сихъ людей, сидящихъ въ присутственныхъ мѣстахъ передъ зерцаломъ законовъ въ рубищахъ, съ печатью нищеты и унынія на лицахъ. Надобно представить ту бѣдность, въ которой пресмыкаются они, будучи многіе мужьями и отцами семействъ, безъ прочной одежды и обуви и, вѣроятно, безъ пищи. Какого же можно ожидать усердія отъ человѣка, рѣшившагося служить за 5 и даже за 1 рубль (ассигнаціями) въ мѣсяцъ... Кто можетъ льститься надеждою удержать руку истаявающаго отъ нужды человѣка, принять предлагаемыхъ, а можетъ быть, въ тайнѣ и требуемыхъ отъ просителя денегъ. Это есть корень лихоимства и разврата чиновниковъ... Если представить, что отъ городскихъ полицій, отъ земскихъ и уѣздныхъ судовъ зависятъ исполненія всѣхъ правительственныхъ распоряженій, взысканіе государственныхъ податей, побужденіе къ выполненію всѣхъ повинностей, огражденіе правъ собственности, защита невинности, преслѣдованіе всякихъ преступленій, слѣдствія и разбирательства по спорнымъ, тяжебнымъ и уголовнымъ дѣламъ, въ коихъ первый неправильный шагъ можетъ измѣнить видъ всего дѣла, если принять въ уваженіе, что мѣстный начальникъ, а за нимъ и всѣ высшія начальства не могутъ дѣйствовать иначе, какъ посредствомъ сихъ же орудій, т. е. полицій и судовъ и служащихъ въ нихъ жалкихъ полунищихъ, то, по справедливости, нельзя не довольствоваться и тѣмъ, что все какъ нибудь движется по предписанному порядку»...

На докладѣ Министра Внутреннихъ Дѣлъ Государь начерталъ: «Сію записку показать Министру Финансовъ и за общимъ подписаніемъ представить мнѣ ваше заключеніе, какимъ образомъ отвратить, хотя нѣсколько, изложенныя здѣсь важныя затрудненія». Министръ Финансовъ расчислилъ, что выполненіе предположеній Графа Закревскаго потребуетъ увеличенія расходовъ болѣе чѣмъ на 3 м. р., а Государственное Казначейство можетъ предложить лишь 500.000 руб. На новой запискѣ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, подтверждавшей необходимость болѣе щедраго ассигнованія, Государь начерталъ: «Въ необходимости сихъ мѣръ Я давно убѣжденъ, но убѣжденъ и въ совершенной невозможности нынѣ же со стороны Министерства Финансовъ сему помочь; Комитету Министровъ разсмотрѣть всѣ три записки и войти въ сужденіе, въ какой степени можно хотя нѣсколько отвратить нынѣшнія затрудненія». Комитетъ Министровъ считалъ лучшимъ выждать, пока окончатся работы Комитета, состоявшаго подъ предсѣдательствомъ Васильчикова, и Государь утвердилъ это положеніе. Между тѣмъ упомянутый Комитетъ выработалъ главныя основанія и формы для новыхъ штатовъ, и они были разосланы къ Начальникамъ губерній съ предписаніемъ образовать въ губерніяхъ комитеты для составленія новыхъ штатовъ по даннымъ формамъ. Выработанные въ губерніяхъ штаты были внесены въ Государственный Совѣтъ, но оказались настолько разнообразными по количеству и окладамъ служащихъ, что Министрамъ Внутреннихъ Дѣлъ, Финансовъ и Юстиціи предложено было ихъ переработать. Тогда Министръ Финансовъ представилъ Государю во всеподданнѣйшемъ докладѣ, что для составленія новыхъ полныхъ штатовъ потребуется продолжительное время, а между тѣмъ средства Государственнаго Казначейства значительно возрасли «по случаю важныхъ наддачъ при возобновленіи

торговъ на питейные откупа и возвышенія доходовъ отъ новой народной переписи», и потому открывается возможность немедленно же увеличить существующіе оклады. Государь согласился на введеніе временныхъ штатовъ, и бюджетъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ былъ въ 1835 г. увеличенъ на 2.500.000 руб. Это ассигнованіе дало возможность не только значительно увеличить оклады служащихъ въ Губернскихъ Правленіяхъ, губернаторскихъ канцеляріяхъ и врачебныхъ управахъ, но и помогло Министерству поставить на твердую основу улучшеніе городской полиціи. До сихъ поръ скудость городскихъ доходовъ не позволяла расширить штаты полиціи въ должномъ размѣрѣ, хотя потребность расширенія ощущалась уже давно и настолько сильно, что въ 1820 г., за недостаточностью полицейскихъ чиновъ, содержимыхъ на городскія средства, положено было опредѣлять въ полицейскія команды нижнихъ чиновъ внутренней стражи. Но такъ какъ и эта мѣра не улучшила полиціи, то Министерство, пользуясь предоставленными ему новыми средствами, назначило полиціямъ 355 уѣздныхъ городовъ содержаніе отъ казны, а 5 губернскимъ и 30 уѣзднымъ городамъ и мѣстечкамъ дало пособія на этотъ же предметъ; лишь въ городахъ, располагавшихъ достаточными доходами, содержаніе полиціи осталось попрежнему отнесеннымъ на городскія суммы. Наоборотъ, содержаніе земскихъ судовъ было отнесено въ 1835 г. «согласно вызову дворянства и самому свойству этихъ учрежденій на земство». Всѣ перечисленныя мѣры значительно измѣнили къ лучшему положеніе служащихъ въ административныхъ и полицейскихъ учрежденіяхъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ Правительство заботилось и объ участи чиновниковъ, оставляющихъ службу за старостью и болѣзнями, а также о вдовахъ и осиротѣвшихъ семьяхъ чиновниковъ; къ избавленію ихъ отъ нищеты направлены были узаконенія 1827 г. (уставъ о пенсіяхъ и единовременныхъ пособіяхъ) и 1832 г. (положеніе о пенсіяхъ всѣхъ чиновниковъ въ губерніяхъ по вѣдомству Министерства Внутреннихъ Дѣлъ). Такимъ образомъ, Министерство пользовалось всѣмъ, чѣмъ могло, чтобы поднять матеріальное положеніе чиновниковъ и ослабить печальныя явленія, такъ ярко изображенныя Графомъ Закревскимъ.

Самый строй мѣстной администраціи и полиціи находился въ несоотвѣтствіи съ постоянно усложнявшимися задачами государства и настоятельно требовалъ переработки. Въ 1820 г. Московскій Генералъ-Губернаторъ Князь Голицынъ указывалъ, что Губернское Правленіе изъ мѣста административнаго сдѣлалось судебнымъ; оно принимало жалобы на судебныя дѣйствія присутственныхъ мѣстъ, вмѣшивалось въ опредѣленіе и увольненіе опекуновъ, принимало прямо отъ кредиторовъ долговые документы для взысканія и т. п.; вмѣстѣ съ тѣмъ оно служило посредникомъ въ сношеніяхъ между губернскими присутственными мѣстами. Эти посторонніе для администраціи дѣла ложились тяжелымъ бременемъ на Правленіе, отклоняли его отъ выполненія прямыхъ его задачъ и вели къ тому скопленію нерѣшенныхъ дѣлъ, противъ котораго такъ трудно было бороться. Наконецъ, Князь Голицынъ указывалъ, что самое дѣлопроизводство въ Губернскомъ Правленіи затруднительно и медленно. Въ виду этого Князь Голицынъ предложилъ Московскому Губернскому Правленію въ точности соблюдать законъ, предоставляющій дѣла дворянскихъ опекъ и сиротскихъ судовъ гражданскимъ палатамъ, и упростилъ нѣкоторыя формы дѣлопроизводства. Другія неудобства, указанныя Княземъ Голицынымъ, могли быть устранены только законодательнымъ порядкомъ, и потому онъ сдѣлалъ соотвѣтственное представленіе въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, а Князь Кочубей внесъ это представленіе въ Государственный Совѣтъ, но окончательнаго утвержденія оно не получило.

Между тѣмъ примѣръ Москвы вызвалъ нѣкоторыя подражанія: въ 1826 г. упрощенныя формы дѣлопроизводства были введены въ Казанскомъ Губернскомъ Правленіи, въ 1827 г.—въ Саратовскомъ, а въ 1830 г. соотвѣтственное представленіе было сдѣлано С.-Петербургскимъ Гражданскимъ Губернаторомъ, вслѣдствіе чего при С.-Петербургскомъ Губернскомъ Правленіи учрежденъ комитетъ для составленія новыхъ формъ дѣлопроизводства.

Окончательное разрѣшеніе этотъ вопросъ получилъ въ 1837 г., вмѣстѣ съ общею реформою губернскаго управленія, которая вносила существенныя измѣненія въ строй мѣстныхъ органовъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

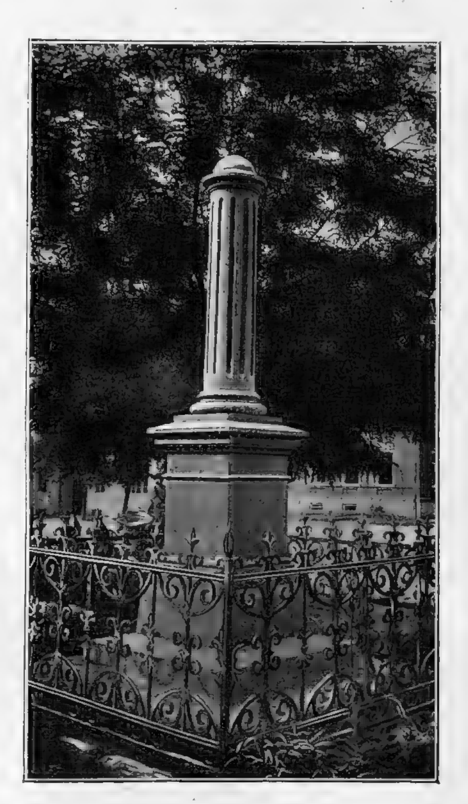
Выше приходилось уже неоднократно указывать, что элементы децентрализаціи, внесенные въ русскій государственный строй учрежденіями Императрицы Екатерины II, не нашли въ жизни благопріятной почвы для развитія. Съ возникновеніемъ Министерствъ, сохраненіе децентрализаціи стало еще болѣе затруднительнымъ, потому что органическая и непосредственная связь между всѣми учрежденіями данной губерніи нарушилась: они были подчинены различнымъ Министерствамъ, утратили самостоятельность и превратились въ мѣстные органы Министерствъ, съ которыми были связаны тѣснѣе, чѣмъ между собою. Вмѣстѣ съ тѣмъ, посредникомъ между мѣстными органами и Верховною властью являлся уже не столько Генералъ-Губернаторъ, особый для каждой мѣстности, сколько Министръ, одинъ для всей Россіи. При такихъ условіяхъ полная побѣда централизаціонной системы была несомнѣнна и нѣсколько тормозилась еще существованіемъ должности Генералъ-Губернаторовъ, являвшихся, по мысли Императрицы Екатерины, представителями противуположной системы и стоявшихъ въ такомъ же приближеніи къ Верховной власти, какъ и Министры. Но и эта послѣдняя опора децентрализаціи просуществовала недолго. Генералъ-Губернаторы и Министерства являлись двумя равноправными инстанціями, вѣдавшими одинъ и тотъ же кругъ дѣлъ при посредствѣ однихъ и тѣхъ же учрежденій. Точнаго разграниченія между сферами ихъ власти законъ не устанавливалъ, и потому, естественно, между ними возникали постоянныя недоразумѣнія, вредившія правильному теченію дѣлъ. Во вторую половину царствованія Императора Александра I дѣлались попытки согласовать министерскую систему управленія съ сохраненіемъ въ намѣстничествахъ непосредственныхъ представителей Верховной власти, облеченныхъ широкими полномочіями, но эти опыты не дали удовлетворительныхъ результатовъ.

Именно, въ 1816 г. Новосильцовъ, по порученію Государя, составилъ проектъ раздѣленія Имперіи на 12 намѣстничествъ, по 3—5 губерній въ каждомъ. Власть намѣстника распространялась на всѣ части управленія и была весьма обширна: онъ могъ смѣнять всѣхъ лицъ въ намѣстничествѣ, за исключеніемъ самыхъ высшихъ, имѣлъ право останавливать исполненіе указовъ Сената и предписаній Министровъ. Министръ Финансовъ Графъ Гурьевъ представилъ сильныя возраженія противъ проекта Новосильцова. Онъ находилъ, что учрежденіе намѣстниковъ съ такою обширною властью разрушитъ единство Имперіи и не улучшитъ нашей администраціи. По его мнѣнію, намѣстники могутъ быть полезными только въ томъ случаѣ, если ихъ задачи ограничатся лишь надзоромъ за мѣстными административными органами, безъ права задерживать дѣйствія высшихъ и низшихъ исполнительныхъ властей. Въ 1819 г. рѣшено было провѣрить всѣ эти предположенія на опытѣ. Образовано было пробное намѣстничество изъ пяти губерній (Рязанской, Тульской, Орловской, Воронежской и Тамбовской) и во главѣ его былъ поставленъ бывшій Министръ Полиціи А. Д. Балашовъ, которому поручалось, въ одной изъ этихъ губерній приступить «къ произведенію опытовъ предполагаемаго перепначиванія въ нѣкоторыхъ частяхъ гражданскаго управленія, еще прежде Высочайшаго утвержденія, дабы предварительно удостовѣриться въ удобности и пользѣ или усмотрѣть неудобство и безполезность». Самъ Императоръ видѣлъ въ намѣстникѣ «ежеминутнаго инспектора всѣхъ частей внутренняго управленія въ его округѣ», а Сперанскій полагалъ, что Генералъ-Губернаторъ есть «не иное что, какъ Министерство, дѣйствующее на мѣстѣ». Сообразно съ этимъ, А. Д. Балашовъ получилъ весьма широкія полномочія и, опираясь на нихъ, произвелъ много измѣненій въ системѣ губернской администраціи. Такъ, онъ образовалъ въ каждой изъ ввѣренныхъ ему губерній особый губернскій совѣтъ, подъ своимъ предсѣдательствомъ, и совѣты уѣздные, учредилъ новыя должности предсѣдателя Губернскаго Правленія и губернскаго полиціймейстера; въ рукахъ послѣдняго сосредоточивалась вся исполнительная часть въ губерніи. Но всѣ эти «уновленія» просуществовали недолго. Императоръ Николай Павловичъ поручилъ Секретному Комитету 1827 г. разсмотрѣть реформы А. Д. Балашова и выразить окончательное сужденіе о нихъ. Приглашенный въ засѣданіе Комитета 23 Апрѣля, Балашовъ прямо заявилъ, что «никогда не скрывалъ отъ себя неудобствъ устроеннаго имъ, по точной Высочайшей волѣ, образованія и не считалъ его учрежденіемъ прочнымъ. Не бывъ основано на предварительномъ и зрѣломъ разсмотрѣніи всѣхъ частей государственнаго управленія,



Князь АЛЕКСАНДРЪ НИКОЛАЕВИЧЪ ГОЛИЦЫНЪ родился въ 1773 г.; началъ службу въ Преображенскомъ полку; въ 1803 г. назначенъ Статсъ-Секретаремъ и Оберъ-Прокуроромъ Св. Синода; въ 1810 г. — Членомъ Государственнаго Совѣта и Главноуправляющимъ Духовными Дѣлами Иностранныхъ Исповѣданій; въ 1813 г. — Президентомъ Комитета С.-Петербургскаго Библейскаго общества; въ 1817 г.— Министромъ Духовныхъ Дѣлъ Иностранныхъ Исповѣданій и Народнаго Просвѣщенія; въ 1819 г. временно управлялъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ и въ томъ же году назначенъ Главноуправляющимъ надъ Почтовымъ Департаментомъ; въ 1823 г. произведенъ въ Дѣйствительные Тайные Совѣтники; въ 1830 г.— повелѣно быть Канцлеромъ всѣхъ Россійскихъ орденовъ; † въ 1844 г.

оно не могло быть соображено съ высшими и низшими установленіями, и сего кореннаго недостатка не могло замѣнить все усердіе Генерала Балашова къ исполненію возложенныхъ на него обязанностей. Въ таковомъ положеніи ему оставалось только употреблять лично всѣ возможныя усилія къ приведенію въ порядокъ разстроеннаго состоянія всѣхъ управляемыхъ имъ губерній, къ охраненію общей безопасности, къ исправному взысканію недоимокъ, къ окончательному рѣшенію запущенныхъ дѣлъ. Но сомнѣваясь всегда самъ въ прочности сего новаго устройства, онъ особенно старался не потрясти ни въ какомъ существенномъ отношеніи порядка, на Учрежденіи о Губерніяхъ основаннаго. Всѣ его дѣйствія и преобразованія были расположены такъ, что нынѣ можно однимъ Высочайшимъ указомъ возстановить совершенно прежнее теченіе дѣлъ во всѣхъ пяти губерніяхъ, не подавая повода ни къ какимъ затрудненіямъ и безпорядкамъ. Для сего достаточно будетъ повелѣть губернскимъ и уѣзднымъ совѣтамъ прекратить свои собранія, а предсѣдателей Губернскихъ Правленій и губернскихъ полиціймейстеровъ опредѣлить на другія мѣста, по усмотрѣнію». Съ своей стороны, Комитетъ призналъ, что «многія общія правила», коими руководствовался Балашовъ въ своихъ реформахъ, «не совсѣмъ основательны», а самыя реформы его «поверхностны»: «въ учрежденныхъ имъ губернскихъ совѣтахъ всѣ части не сосредоточены, а смѣшаны, совѣты уѣздные не могутъ имѣть никакого дѣйствія, губернскіе полиціймейстеры при Губернаторѣ и хорошо устроенныхъ городскихъ и земскихъ полиціяхъ безполезны. Совокупное движеніе всѣхъ сихъ властей должно затруднять и замедлять теченіе дѣлъ напрасными совѣщаніями и перепискою; многія могутъ быть признаны излишними». Въ виду такого заключенія Комитета, всѣ реформы А. Д. Балашова были въ 1827 г. отмѣнены, и возстановленъ порядокъ, существовавшій до 1819 г.



Колонна въ память Императора Николая I, въ гор. Каменецъ-Подольскѣ.

Вообще же, Секретный Комитетъ 1827 г., внимательно обсудивъ вопросъ объ устройствѣ мѣстнаго управленія, пришелъ къ выводу, что «повсемѣстное существованіе Генералъ-Губернаторовъ едва ли можетъ принести истинную пользу», потому что «установленія теряютъ свою силу и разрушаются, когда высшіе сановники (какъ сіе нерѣдко бывало) употребляютъ данныя имъ полномочія на то, чтобы затруднять или останавливать законное теченіе дѣлъ и одинъ другому противодѣйствовать». Въ заключеніе комитетъ принципіально высказывался противъ децентрализаціи: «желаемый порядокъ, въ губерніяхъ тогда только учредится, когда будутъ постановлены точныя и единообразныя правила для всѣхъ мѣстъ управленія и суда, когда сіи зависѣть будутъ отъ одного центральнаго верховнаго Правительства, которое бы руководствовало каждаго по одинаковымъ началамъ и, такъ сказать единымъ движеніемъ».

Эта точка зрѣнія была господствующею въ царствованіе Императора Николая I, и результатомъ ся явилось въ 1837 г. упраздненіе должности Генералъ-Губернатора въ качествѣ постояннаго и повсемѣстно дѣйствующаго института. Сохранена она была только на окраинахъ и въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ особый органъ высшаго надзора оказывался необходимымъ по соображеніямъ политическимъ. Нормальной высшей должностью на мѣстѣ стала должность Губернатора. Наказъ 1837 г. гласитъ, что Губернаторъ есть: 1) главный представитель Верховной власти въ губерніи, а потому имѣетъ надзоръ

за всѣми губернскими учрежденіями; 2) хозяинъ губерніи, т. е. непосредственный начальникъ всѣхъ учрежденій, вѣдающихъ дѣла мѣстнаго благосостоянія и благоустройства; 3) главный начальникъ полиціи; 4) охранитель правосудія и казеннаго интереса, обязанный наблюдать за отправленіемъ повинностей, сборомъ податей и т. п.

Такимъ образомъ, упраздненіе должности Генералъ-Губернатора подняло значеніе Губернаторовъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ новый наказъ ставилъ Губернаторовъ и подчиненныя имъ учрежденія въ ближайшую связь съ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ, напоминая въ то же время, что Начальникъ губерніи есть лишь исполнитель закона и предписаній высшаго Правительства, необлеченный правомъ дѣйствовать самостоятельно, подъ собственною отвѣтственностью. Съ другой стороны, наказъ увеличивалъ власть Губернаторовъ на счетъ Губернскихъ Правленій, которыя ставились въ такое же отношеніе къ Начальнику губерніи, какъ Совѣтъ Министра къ Министру. Вся отвѣтственность за состояніе губерніи возлагалась на Губернатора, а, сообразно съ этимъ, и всѣ дѣла предписано впредь рѣшать, независимо отъ мнѣнія Губернскаго Правленія, по усмотрѣнію и приказанію Губернатора, т. е. въ губернскомъ управленіи, также какъ и въ центральномъ, принципъ коллегіальный окончательно вытѣснялся принципомъ единоличнымъ. Тоже начало торжествовало и въ новомъ положеніи о составѣ Губернскаго Правленія: въ немъ присутствуютъ, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, 4 совѣтника, изъ коихъ первый именуется вице-губернаторомъ; канцелярія Правленія раздѣлена на 4 отдѣленія, изъ коихъ каждое вѣдаетъ самостоятельный кругъ дѣлъ и поручается особому наблюденію одного изъ совѣтниковъ, т. е. отдѣленія канцеляріи получали значеніе Департаментовъ въ Министерствѣ. Съ уничтоженіемъ коллежскаго начала, и коллегіальныя формы дѣлопроизводства замѣнялись болѣе простыми, бюрократическими, давно уже возобладавшими въ центральныхъ установленіяхъ. Такъ былъ разрѣшенъ давно уже поставленный вопросъ о реформѣ губернскаго управленія. Преобразованія пошли по тому же пути, по которому развивалось центральное управленіе послѣ 1802 г., и это было вполнѣ естественно. Коллегіальное начало, признанное непригоднымъ для центральныхъ установленій, не могло сохраниться въ мѣстныхъ.

Земская или уѣздная полиція получила слѣдующій видъ. Полицейскимъ мѣстомъ въ уѣздѣ является, по прежнему, земскій судъ, состоящій, подъ предсѣдательствомъ земскаго исправника, изъ старшаго или непремѣннаго засѣдателя и нѣсколькихъ засѣдателей отъ дворянства и поселянъ. Непремѣнный и сельскіе засѣдатели должны постоянно присутствовать въ судѣ, прочіе же засѣдатели завѣдуютъ каждый особымъ участкомъ или станомъ и называются становыми приставами. Вся Европейская Россія, кромѣ Бессарабіи, Остзейскаго края и Кавказа, раздѣлена на 1208 становъ. Исправниковъ и непремѣнныхъ засѣдателей избираютъ дворяне, сельскихъ засѣдателей—казенные крестьяне и вообще хлѣбопашцы, остальныхъ—Губернскія Правленія. «Предоставленіемъ губернскому начальству права опредѣлять становыхъ приставовъ, поясняетъ циркуляръ Министра Внутреннихъ Дѣлъ 1838 г.,—Правительство имѣло въ виду поставить сихъ чиновниковъ въ ближайшую зависимость отъ высшей полицейской власти (Губернатора), въ распоряженіи коей они находятся, и которая за выборъ ихъ отвѣтствуетъ; между тѣмъ, съ другой стороны, прибавленное къ сему указаніе, чтобъ выборъ обращенъ былъ преимущественно на дворянъ, имѣющихъ въ губерніи недвижимую собственность, имѣетъ цѣлью открыть ближайшій путь къ занятію сихъ должностей людямъ, знающимъ положеніе ввѣренныхъ имъ участковъ и, сверхъ того, соединеннымъ съ мѣстными обывателями оныхъ личными своими пользами и навыками». Дальнѣйшія постановленія точно опредѣляли права, обязанности и отвѣтственность чиновъ земской полиціи и давали имъ новыя, упрощенныя формы дѣлопроизводства.

Штаты Губернскихъ Правленій и земскихъ судовъ были значительно расширены новыми положеніями, однако частичныя усиленія ихъ продолжались и позже, сообразно съ постояннымъ развитіемъ административныхъ задачъ. Расширялись постепенно и штаты губернаторскихъ канцелярій и городскихъ полицій, которыхъ не коснулась реформа 1837 г.

Но всѣ перечисленныя мѣры оказались недостаточными. Графъ Перовскій, вступивъ въ управленіе Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ, нашелъ мѣстные органы его въ неудовлетворительномъ состояніи. Во всеподданнѣйшемъ отчетѣ за 1842 г. Министръ рисуетъ мрачную картину. Правительство не можетъ положиться на исполненіе законовъ служащими въ Губернскихъ Правленіяхъ, если само не будетъ безпрестанно наблюдать за ними; и дворянскіе выборы невсегда отвѣчаютъ своей цѣли: чиновники, служащіе по выборамъ, часто еще менѣе надежны, чѣмъ опредѣленные отъ Правительства. Званія исправниковъ, засѣдателей и становыхъ приставовъ слишкомъ унижены въ общественномъ мнѣніи, а, съ другой стороны, обязанности этихъ чиновниковъ такъ многотрудны, что они не въ состояніи управляться съ дѣлами и привыкли исполнять обязанности свои только для виду, по наружности, не заботясь объ истинномъ своемъ назначеніи. Тоже должно сказать и о городскихъ полиціяхъ. Наблюденія Графа Перовскаго вскрывали стихійную, быть можетъ, основную причину всего нестроенія: Министерство не могло отыскать достаточнаго числа способныхъ и добросовѣстныхъ исполнителей, и потому многія должности приходилось замѣщать лицами ненадежными, за которыми надо было имѣть неусыпный надзоръ. Между тѣмъ, по утвержденію Графа Перовскаго, «дѣйствительное состояніе подвѣдомственныхъ Министерству частей не было ему доселѣ извѣстно въ настоящемъ видѣ, потому что свѣдѣнія объ этомъ ограничивались одними письменными донесеніями мѣстныхъ начальствъ». Поэтому Графъ Перовскій прибѣгъ къ энергичнымъ мѣрамъ, которыя шли въ двухъ направленіяхъ. Съ одной стороны, онъ стремился установить фактическій контроль надъ мѣстными органами Министерства, для чего, помимо сенаторскихъ ревизій, должны были служить частыя поѣздки по губерніямъ Директоровъ Департаментовъ, спеціальныя командировки чиновниковъ особыхъ порученій при Министрѣ и кандидатовъ на должности Губернаторовъ. Съ другой стороны, Министръ старался поднять уровень служащихъ въ мѣстныхъ установленіяхъ; съ этою цѣлью онъ безпощадно преслѣдовалъ открывавшіяся злоупотребленія, а въ то же время, для поощренія дѣйствительныхъ заслугъ, испросилъ прибавочные оклады Губернаторамъ соразмѣрно ихъ заслугамъ, въ увѣренности, что это «послужитъ средствомъ къ присканію на сіи важныя мѣста людей способныхъ и достойныхъ къ поднятію въ общемъ мнѣніи этого званія и къ улучшенію губернскаго управленія». Вмѣстѣ съ тѣмъ, Министерство озаботилось подготовкою достаточно опытныхъ лицъ для замѣщенія губернаторскихъ постовъ; этой цѣли должны были служить упомянутыя уже командировки въ провинцію кандидатовъ на должности Губернаторовъ. Наконецъ, Графъ Перовскій постоянно прибѣгалъ къ личнымъ объясненіямъ съ Начальниками губерній. Энергія Министра сообщалась всѣмъ органамъ Министерства и вызывала съ ихъ стороны бодрую и оживленную дѣятельность, какой, по свидѣтельству современниковъ, давно уже не замѣчалось. Конечно, результаты долговременныхъ упущеній невозможно было исправить сразу, нельзя было и переродить нравы мѣстной администраціи, отразившей въ себѣ недостатокъ общаго развитія въ странѣ, но провинція скоро почувствовала бдительность центральной власти, и зло не могло распространяться съ такою безпрепятственностью, какъ раньше.

Непосредственное ознакомленіе съ мѣстной администраціей привело Министра Внутреннихъ Дѣлъ къ убѣжденію, что реформа 1837 г. требуетъ дальнѣйшаго развитія. Практика обнаружила, что при существующемъ распредѣленіи обязанностей, ни Губернаторъ, ни члены Губернскаго Правленія фактически не могутъ выполнять всего на нихъ возложеннаго. Такъ, на Губернаторѣ лежала отвѣтственность за всю канцелярскую переписку; онъ былъ обязанъ предсѣдательствовать въ одно и тоже время въ разныхъ мѣстахъ; не связанный мнѣніемъ Губернскаго Правленія, онъ однако не могъ давать резолюціи иначе, какъ въ общемъ присутствіи Правленія; «вслѣдствіе этого онъ не успѣвалъ ни тутъ, ни тамъ, допускалъ поневолѣ безпорядки и самъ скрывалъ ихъ, чтобы не подвергнуться отвѣтственности». Графъ Перовскій проектировалъ передать фактическое предсѣдательство въ Губернскомъ Правленіи и завѣдываніе его канцеляріей вице-губернатору, который становился настоящимъ помощникомъ Губернатора и вмѣстѣ съ тѣмъ освобождался отъ непосредственнаго руководительства какимъ бы то ни было отдѣленіемъ канцеляріи. Всѣ дѣла, поступавшія въ Губернское Правленіе, были раздѣлены на

3 разряда: 1) судныя, которыя Правленіе рѣшало коллегіально, 2) распорядительныя, которыя рѣшались по журналамъ Губернскаго Правленія съ утвержденія Губернатора, и 3) исполнительныя, которыя рѣшались вице-губернаторомъ и совѣтниками, каждымъ по своему отдѣленію. Такимъ образомъ, Губернаторъ получалъ «свободное время для важнѣйшихъ занятій», такъ какъ къ нему восходили только дѣла распорядительныя, а Губернское Правленіе, которое доселѣ было фактически лишь исполнительнымъ органомъ Губернатора и дѣйствовало только по его приказаніямъ, теперь пріобрѣтало опредѣленную компетенцію, въ сферѣ которой дѣйствовало самостоятельно, и оттого значеніе его, какъ учрежденія, возрасло. Въ формахъ дѣлопроизводства предполагалось дальнѣйшее упрощеніе, въ смыслѣ приближенія ихъ къ формамъ, принятымъ въ Департаментахъ, штаты же канцелярій, какъ Губернскихъ Правленій, такъ и губернаторскихъ, усиливались. Проектъ Графа Перовскаго былъ разосланъ во всѣ губерніи, для подробнаго обсужденія въ мѣстныхъ комитетахъ, подъ предсѣдательствомъ Губернаторовъ, а 2 Января 1845 г. получилъ Высочайшее утвержденіе и сразу же, въ видѣ опыта, былъ введенъ въ многихъ губерніяхъ. Окончательное утвержденіе новаго порядка воспослѣдовало въ 1852 г. Всеподданнѣйшій отчетъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ за 1845 г. свидѣтельствовалъ, что реформа имѣла несомнѣнный успѣхъ: къ концу перваго же года Губернскія Правленія находились уже въ лучшемъ видѣ, въ сравненіи съ прежнимъ запутаннымъ положеніемъ ихъ, и подавали надежды на еще большій успѣхъ въ будущемъ, а Губернаторы, освобожденные отъ ежедневнаго присутствія въ Губернскихъ Правленіяхъ, получили возможность посвящать больше времени на общій надзоръ за ходомъ дѣлъ въ губерніи.

Послѣ этихъ мѣръ, Министерство перешло къ упорядоченію полицейской части, несостоятельность которой обнаруживалась почти при каждой ревизіи. Такъ, въ 1847 г. Министръ свидѣтельствовалъ, что «полицейское управленіе въ городахъ неудовлетворительно; даже по губернскимъ городамъ, изъ числа 27 обозрѣнныхъ Министерствомъ губерній, едва только въ 3 городскія полиціи найдены въ надлежащемъ порядкѣ; это, главнымъ образомъ, происходило отъ недостатка средствъ къ исполненію сими учрежденіями лежащихъ на нихъ обязанностей; но и самое внутреннее устройство ихъ требовало улучшенія; положеніе же земскихъ полицій самое неудовлетворительное и несоотвѣтствующее ихъ предназначенію». Въ 1851 г. въ Министерство поступило 541 жалоба на полицейскія управленія, изъ нихъ 108 на неправильныя дѣйствія (въ томъ числѣ 75 заслуживали уваженія) и 433 на медленность въ производствѣ дѣлъ. Въ 1853 г. «Журналъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ» рисуетъ такую картину: «Начало правильнаго устройства полицейскихъ и пожарныхъ командъ въ городахъ относится къ концу XVIII столѣтія; съ тѣхъ поръ издано для разныхъ городовъ 50 штатовъ; въ остальныхъ затѣмъ городахъ (около 560) личная и имущественная безопасность ограждалась, такъ сказать, домашними средствами; составъ командъ набирался частію изъ вольнонаемныхъ служителей, а частію изъ мѣстныхъ городскихъ обывателей. . . . . Люди свободныхъ состояній, поступавшіе по найму, оказывались, съ одной стороны, мало усердными, а съ другой—совершенно неспособными къ строгой подчиненности; послабляя гражданамъ во всѣхъ болѣе важныхъ случаяхъ, они, при малѣйшемъ съ нихъ взысканіи, оставляли службу; тамъ, гдѣ встрѣчались затрудненія въ наймѣ свободныхъ людей, по неимѣнію желающихъ, исправленіе полицейскихъ обязанностей возлагались, по необходимости на городскихъ обывателей, по очереди, или по общественнымъ приговорамъ, въ видѣ взысканія за неплатежъ городскихъ повинностей; весьма естественно, что люди этого разряда еще менѣе могли соотвѣтствовать потребностямъ полицейской службы; пожарные обозы находились повсюду не въ надлежащемъ составѣ или въ безпорядкѣ, а для помѣщенія ихъ и командъ нанимались частные дома, неприспособленные къ этой надобности». Особенно требовала скорѣйшей реорганизаціи земская полиція. Въ 1845 г. Министерство собрало отзывы о состояніи ея изъ всѣхъ губерній, и при томъ отдѣльно отъ Губернаторовъ, предводителей дворянства и окружныхъ жандармскихъ офицеровъ. Всѣ отзывы, безъ изъятія, соглашались въ томъ, что полиція наша находилась въ чрезвычайно дурномъ и разстроенномъ положеніи, а нѣкоторые Губернаторы прямо утверждали, что «въ сущности у насъ

нѣтъ вовсе земской полиціи». Побуждаемое такою настоятельною нуждою, Министерство въ 1845 г. выработало проектъ о преобразованіи земской полиціи и разослало его на обсужденіе губернскимъ комитетамъ, составленнымъ изъ Губернаторовъ, предводителей дворянства, предсѣдателей палатъ, прокуроровъ и опытнѣйшихъ полицейскихъ чиновниковъ. Но въ земскихъ судахъ сосредоточивались въ то время самыя разнообразныя функціи: полицейскій чиновникъ былъ въ то же время и слѣдователемъ, и судьею, и оберегателемъ земскихъ интересовъ, и руководителемъ земскаго хозяйства. Въ этомъ разнообразіи обязанностей лежала одна изъ основныхъ причинъ неудовлетворительности земскихъ судовъ, и ее нельзя было устранить безъ цѣлаго ряда реформъ въ области суда и земскаго хозяйства. Въ 40-хъ годахъ еще не приспѣло время для такихъ широкихъ реформъ, а потому Министерство вынуждено было пока ограничиваться частичными усиленіями полицейскихъ штатовъ, предоставляя коренное преобразованіе полиціи будущему, впрочемъ, весьма уже недалекому.

Неудовлетворительность мѣстной администраціи и полиціи ярко отражалась, между прочимъ, въ печальномъ состояніи тюремной части; она далека была отъ осуществленія тѣхъ гуманныхъ принциповъ, которые вызвали учрежденіе попечительнаго общества о тюрьмахъ въ 1819 г. и продолжали господствовать въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ. Управляющій Министерствомъ В. С. Ланской писалъ въ отчетѣ за 1827 г.: «Опыты прошедшаго времени показали, что мѣры строгости не всегда бываютъ достаточны къ исправленію преступниковъ. Справедливость, руководимая человѣколюбіемъ, открыла въ настоящее время ближайшіе къ тому пути. Улучшеніе участи людей, подвергающихся лишенію свободы, доставленіемъ имъ нужнаго содержанія и присмотра, исправленіе нравственности удаленіемъ отъ праздности, обыкновенной въ мѣстахъ заключенія, и успокоеніе совѣсти внушеніемъ правилъ вѣры признаны дѣйствительнѣйшими средствами къ достиженію цѣли». Руководясь такимъ взглядомъ, Министерство постоянно прилагало старанія къ улучшенію тюремъ, и многіе ужасы, описанные Венингомъ, отходили въ область преданій; однако, если въ другихъ частяхъ управленія прогрессъ замедлялся различными непреоборимыми препятствіями и не достигалъ цѣлей, намѣченныхъ Правительствомъ, то и въ тюремномъ дѣлѣ недостатокъ средствъ и людей въ значительной степени парализовалъ благія стремленія. Изъ мѣръ по тюремной части наиболѣе заслуживаютъ упоминанія заботы объ улучшеніи тюремныхъ помѣщеній, правила о снабженіи арестантовъ обувью и одеждою, запрещеніе ставить часовыхъ внутри арестантскихъ комнатъ, неоднократное увеличеніе средствъ на прокормъ арестантовъ. Замѣчательны также распоряженія 1832 г., раздѣлявшія преступниковъ на 3 разряда (важныхъ, маловажныхъ и бродягъ) и предписывавшія содержать каждый разрядъ въ отдѣльномъ помѣщеніи; вмѣстѣ съ тѣмъ запрещалось держать женщинъ въ одномъ «разрядѣ» съ мужчинами, а малолѣтнихъ и несовершеннолѣтнихъ—съ взрослыми и старыми. Возникали и новые виды мѣстъ для заключенія, представлявшіе для своего времени значительный прогрессъ по сравненію съ тюрьмами прежняго образца. Такъ, въ 1827 г., приступлено къ устройству исправительныхъ арестантскихъ ротъ гражданскаго вѣдомства, а въ 1831 г. изданъ нормальный штатъ для нихъ. Хотя удобство арестантскихъ ротъ было доказано практикою, но быстрому распространенію ихъ препятствовали постоянныя затрудненія въ изысканіи средствъ на ихъ помѣщеніе и содержаніе. Главною цѣлью ротъ было уменьшеніе бродяжничества: «сей родъ наказанія сильнѣе дѣйствуетъ какъ на бѣглецовъ и бродягъ, такъ и на оставшіяся въ домахъ семейства ихъ, нежели обыкновенная ссылка въ Сибирь. Сверхъ того, поступившій въ арестантскую роту, еще не развращенный никакимъ важнымъ преступленіемъ бродяга, иногда скоро, при строгомъ надзорѣ за нимъ, исправляется въ поведеніи, научается чувствовать вину свою и привыкаетъ къ труду. Между тѣмъ помѣщики и общества имѣютъ средства, узнавъ, гдѣ сіи бѣглецы, требовать ихъ обратно безъ тѣхъ затрудненій и издержекъ, кои неизбѣжны при возвращеніи изъ Сибири». Въ 1845 г. арестантскія роты были переданы въ Главное Управленіе Путей Сообщенія.

Въ 1835 г. составленъ былъ новый проектъ этапной системы для пересылки арестантовъ въ Сибирь и введенъ, въ видѣ опыта, на одинъ годъ, по тракту отъ Москвы до Нижняго-Новгорода.

Польза новой системы была сразу же подтверждена донесеніями мѣстныхъ начальствъ, и въ 1837 г. Государь повелѣлъ ввести эту систему по тремъ трактамъ: Петербургъ—Москва, Бѣлостокъ—Москва, Херсонъ—Казань, и затѣмъ продолжить отъ Нижняго-Новгорода до Тобольской границы. Далѣе, въ 1845 г. учрежденъ былъ комитетъ для устройства исправительныхъ тюремъ по системѣ одиночнаго заключенія и приступлено къ заведенію соотвѣтствующихъ камеръ во многихъ городахъ. На это дѣло было ассигновано въ 1848 г. около 500.000 руб. серебромъ, частію изъ сбора на возведеніе присутственныхъ мѣстъ, частію изъ земскихъ сборовъ и городскихъ доходовъ. Большую помощь Правительству въ дѣлѣ содержанія тюремъ оказывало и Попечительное общество о тюрьмахъ, которое, постоянно распространяя свою дѣятельность, къ 1855 г. имѣло 355 комитетовъ и отдѣленій въ различныхъ городахъ Имперіи. Точныхъ цифръ касательно дѣятельности общества за всѣ годы нѣтъ, но извѣстно, что еще въ 1836—38 гг. оно, имѣя немного болѣе 100 комитетовъ, истратило на содержаніе заключенныхъ свыше полумилліона рублей, а на постройку и улучшеніе тюремныхъ зданій—около 112.000 р.

Главною заботою Попечительнаго общества была матеріальная поддержка заключенныхъ и нравственное воздѣйствіе на нихъ. Комитеты снабжали арестантовъ пищею, одеждою, бѣльемъ и обувью, устраивали при тюрьмахъ больницы. Лучшимъ исправительнымъ средствомъ признавалось введеніе среди арестантовъ ремеслъ; устраивались мастерскія для шитья одежды, бѣлья и обуви какъ для самихъ арестантовъ, такъ и по постороннимъ заказамъ, обучали арестантовъ также картонажному и переплетному мастерствамъ. Но попытки въ этомъ направленіи не давали удовлетворительныхъ результатовъ, такъ какъ въ тюрьмахъ не было подходящихъ помѣщеній для мастерскихъ, и, кромѣ того, составъ арестантовъ въ мѣстахъ заключенія мѣнялся безпрестанно. Принцъ Петръ Гольштейнъ-Ольденбургскій, путешествовавшій въ 1834 г. по Россіи, обратилъ вниманіе на тюрьмы и нашелъ, что арестанты мало занимаются работами. При этомъ Принцъ указывалъ на Соединенные Штаты, гдѣ посредствомъ работъ достигается исправленіе заключенныхъ. Но самый характеръ работъ для арестантовъ Принцъ понималъ особеннымъ образомъ: онъ предлагалъ ввести въ наши тюрьмы мельницу, движимую ногами, которую онъ видѣлъ въ Гамбургѣ. Работа на такой мельницѣ, по засвидѣтельствованію Принца, не вредна для здоровья, но столь утомительна, что «ни одинъ изъ сихъ работниковъ не можетъ долго выдержать работы, и послѣ требуется продолжительный отдыхъ». Министерство Внутреннихъ Дѣлъ сообщило предложеніе Принца Губернаторамъ, но предписало не вводить мельницъ въ дѣйствіе, безъ особаго разрѣшенія.

Ни мѣры Министерства, ни заботы комитетовъ не успѣвали удовлетворять всѣмъ нуждамъ; ревизія тюремъ, произведенная въ 1852 г. въ различныхъ городахъ, подтвердила, что онѣ, большею частію, тѣсны или ветхи и не удовлетворяютъ своему назначенію. Дѣйствительно, побѣги, буйства, даже нападенія на караульныхъ не прекращались, а переполненіе тюремъ и арестантскихъ ротъ достигло особенно значительныхъ размѣровъ послѣ введенія въ 1845 г. новаго Уложенія о Наказаніяхъ, замѣнявшаго во многихъ случаяхъ тѣлесное наказаніе тюремнымъ заключеніемъ. Въ виду этого Правительство въ 1848 г. принуждено было нѣкоторыхъ заключенныхъ въ арестантскія роты распредѣлить по войскамъ, другихъ сослать въ Сибирь, третьихъ опредѣлить въ рабочія роты вѣдомства Путей Сообщенія. Подобныя экстренныя мѣры могли ослабить переполненіе тюремъ, и то лишь временно, но другія причины неустройства тюремной части продолжали вызывать печальныя явленія, которыя постоянно напоминали о необходимости радикальной реформы.

Изъ мѣръ, предпринятыхъ въ разсматриваемую эпоху для устройства окраинъ, выдается по ширинѣ и стройности реформа управленія Сибирью, выработанная М. М. Сперанскимъ и обнародованная 22 Іюля 1822 г. Удаленность Сибири отъ центра, рѣдкость и дикость населенія издавна дѣлали ее ареной величайшихъ злоупотребленій. Отъ времени до времени злоупотребленія раскрывались, и виновные въ нихъ подвергались карѣ по всей силѣ закона, но самый порядокъ управленія Сибирью не мѣнялся. Императоръ Александръ I въ 1819 г. назначилъ Сперанскаго на постъ Сибирскаго Генералъ-Губернатора и поручилъ ему изыскать способы къ коренному измѣненію Сибир-

скихъ порядковъ. Со свойственной ему прозорливостью и организаторскимъ талантомъ, Сперанскій создалъ такую систему управленія Сибирью, которая, можно сказать, впервые вносила въ эту окраину начала истинной государственности и законности. Нѣкоторые недостатки новаго учрежденія были впослѣдствіи обнаружены практикою и вызвали частичныя разъясненія и измѣненія, но общія основанія, данныя Сперанскимъ, долгое время сохраняли силу и способствовали развитію гражданственности въ Сибири.

По новому учрежденію Сибирь раздѣлялась на Восточную и Западную. Во главѣ каждой половины поставлены Генералъ-Губернаторъ и Главное Управленіе. Въ составъ Западной Сибири входили губерніи Тобольская и Томская и область Омская, въ составъ Восточной—губерніи Енисейская, Иркутская и область Якутская, съ приморскимъ управленіемъ Охотскимъ и Камчатскимъ. Губернскимъ, и областнымъ управленіямъ подчинялись окружныя, окружнымъ—волостныя и инородческія. Обязанности всѣхъ органовъ административныхъ и судебныхъ получали точную регламентацію. Кромѣ того, опредѣлялись способы управленія инородцами и киргизами, а также ссыльными, устройство и содержаніе этаповъ и сухопутныхъ сообщеній, устройство Сибирскихъ городовыхъ казаковъ, отправленіе земскихъ повинностей, порядокъ въ казенныхъ хлѣбныхъ магазинахъ и разборъ исковъ по обязательствамъ.

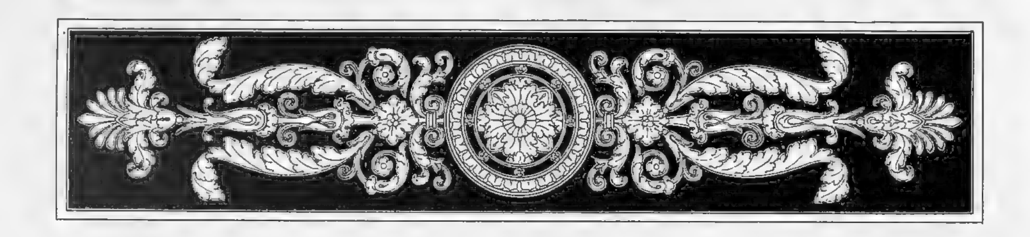
Для введенія въ дѣйствіе новаго учрежденія въ Сибири, былъ образованъ Сибирскій комитетъ, существовавшій до 1838 г. Впрочемъ, въ 1852 г. онъ былъ вновь открытъ, «въ видахъ скорѣйшаго водворенія въ Сибири прочнаго устройства, и чтобы дать болѣе единства и быстроты всѣмъ мѣрамъ, предпринимаемымъ по управленію этимъ краемъ въ порядкѣ законодательномъ и исполнительномъ». Въ 1838 г. была упразднена область Омская, и территорія ея раздѣлена между Тобольской и Томской губерніями, а къ югу отъ нея, въ степи образовано пограничное управленіе Сибирскими киргизами. Въ 1849 г. изъ Камчатскаго приморскаго управленія и Гижигинскаго округа образована Камчатская область, а Охотское управленіе присоединено къ Якутской области. Въ 1851 г. выдѣлена Забайкальская область изъ Иркутской губерніи, а въ 1854 г. территорія киргизовъ была раздѣлена на области: Семипалатинскую и Сибирскихъ Киргизовъ; обѣ онѣ были подчинены Генералъ-Губернатору Западной Сибири.

Устройство Бессарабіи, присоединенной къ русскимъ владѣніямъ въ 1812 г., также неоднократно привлекало вниманіе Министерства. Такъ, въ 1824 г. земская выборная полиція въ этомъ краѣ была замѣнена назначаемою отъ правительства, такъ какъ избираемыя лица оказывались совершенно неспособными къ добросовѣстному исполненію своихъ обязанностей. Въ 1828 г. издано было учрежденіе для Бессарабской области, подчинявшее край Генералъ-Губернатору Новороссійскому и Бессарабскому. Въ 1835 г. потребовалось новое административное раздѣленіе области, а въ 1854 г. въ Бессарабіи введено общее губернское управленіе. Главныя заслуги по устройству Бессарабіи, какъ и Новороссіи, принадлежатъ Князю М. С. Воронцову, который управлялъ этими областями съ званіемъ Генералъ-Губернатора, а затѣмъ былъ назначенъ на постъ Намѣстника Кавказскаго, причемъ, однако сохранилъ и главное начальство надъ Новороссіей и Бессарабіей.

Исключительныя особенности, которыми отличалась жизнь Кавказскаго края, дѣлали устройство его весьма затруднительнымъ, требуя особаго знакомства съ мѣстными условіями и сообразныхъ съ ними законодательныхъ и административныхъ мѣръ. Въ виду этого, Кавказъ былъ въ 1842 г. изъятъ изъ вѣдѣнія обще-имперскихъ законодательныхъ и административныхъ установленій. Особому Кавказскому Комитету поручалось обсужденіе всѣхъ новыхъ законовъ для Кавказскаго края, а исполнительная власть передавалась спеціальнымъ мѣстнымъ органамъ, подчиненнымъ Намѣстнику. Съ этихъ поръ и до 1883 г. дѣятельность Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, какъ и прочихъ Министерствъ, на Кавказъ не распространялась.

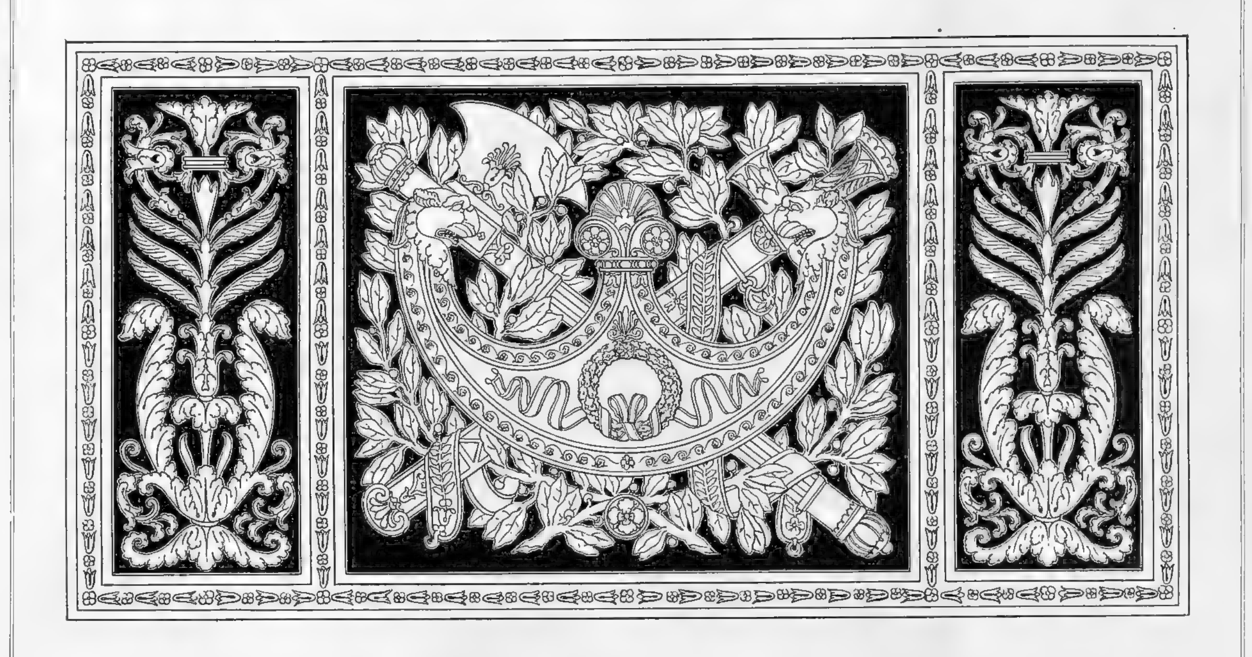
Управленіе Калмыками, кочевавшими въ Астраханскихъ степяхъ, получило прочное устройство въ 1834 г., но уже въ 1838 г. эти инородцы перешли въ вѣдѣніе Министерства Государственныхъ Имуществъ.

Къ довольно крупнымъ перемѣнамъ въ административномъ раздѣленіи Европейской Россіи повело упраздненіе Бѣлостокской области и учрежденіе Ковенской губерніи. При этомъ подверглись измѣненію границы губерній Гродненской, Виленской и Минской, которыя приняли ихъ современный видъ. Въ 1856 г. Государь Императоръ повелѣлъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ войти въ общія соображенія о перегранченіи губерній въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ «неокругленность объема, чрезмѣрное населеніе и отдаленность частей отъ средоточія управленія представляли существенныя затрудненія какъ ходу правительственной дѣятельности, такъ и успѣшному развитію прочихъ внутреннихъ условій народнаго благоустройства и благосостоянія». Министерство составило планъ новаго административнаго раздѣленія Европейской Россіи, въ которомъ предположило болѣе или менѣе значительныя измѣненія въ 31 губерніи и проектировало образованіе новыхъ 9 губерній: Самарской, Уфимской, Екатеринбургской, Сарапульской, Великоустюжской, Елецкой, Путивльской, Александровской и Петровской (послѣднія двѣ въ Новороссіи). На первый разъ Государь соизволилъ на учрежденіе съ 1 Января 1851 г. Самарской губерніи изъ уѣздовъ Оренбургской, Саратовской и Симбирской губерній, а Царевскій уѣздъ Саратовской губерніи былъ перечисленъ въ Астраханскую. Открытіе Уфимской губерніи состоялось лишь въ 1865 г., а остальныя части проекта совсѣмъ не были осуществлены.





Свѣтлѣйшій Князь МИХАИЛЪ СЕМЕНОВИЧЪ ВОРОНЦОВЪ род. въ 1782 г.; получилъ образованіе въ Лондонѣ; 1801 г. вступилъ въ военную службу; въ 1815 г. назначенъ Генералъ-Адъютантомъ; въ 1823 г. — Новороссійскимъ и Бессарабскимъ Генералъ-Губернаторомъ; въ 1825 г. произведенъ въ Генералы отъ Инфантеріи; въ 1826 г. назначенъ Членомъ Государственнаго Совѣта; въ 1844 г. — Намѣстникомъ Кавказскимъ, съ оставленіемъ въ должности Новороссійскаго и Бессарабскаго Генералъ-Губернатора; въ 1845 г. возведенъ въ княжеское достоинство; въ 1854 г. освобожденъ отъ должностей Намѣстника Кавказскаго и Новороссійскаго и Бессарабскаго Генералъ-Губернатора; въ 1856 г. назначенъ Генералъ-Фельдмаршаломъ и въ этомъ-же году скончался.



III.

ЗЕМСКОЕ И ГОРОДСКОЕ ХОЗЯЙСТВО.

Устройство земскихъ повинностей постоянно тормазилось вслѣдствіе того, что невозможно было собрать въ Министерствѣ изъ губерній достаточный матеріалъ, который позволялъ бы выработать нормальное распредѣленіе повинностей для каждой мѣстности. Единообразная же нормировка для всей Имперіи была бы неисполнима, на что неоднократно указывало Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. Такъ, въ 1825 г., когда Комитетъ Министровъ препроводилъ къ Управлявшему Министерствомъ В. С. Ланскому новый проектъ правилъ относительно отбыванія дорожной повинности, Ланской отвѣтилъ, что предложенныя мѣры не могутъ быть приведены въ исполненіе по всѣмъ губерніямъ, такъ какъ 1) каждая почти губернія отличается и особою почвою земли, и пространствомъ, и народонаселеніемъ, и климатомъ; 2) самое рабочее время для земледѣлія и другихъ сельско-хозяйственныхъ занятій различно въ различныхъ губерніяхъ, слѣдовательно и свободное отъ работъ время, въ которое можно заняться дорогами, должно быть опредѣлено въ каждой губерніи особо. Необходимыми свѣдѣніями Министерство не располагало, и потому проектъ былъ разосланъ по губерніямъ для соображенія съ мѣстнымъ положеніемъ и для составленія особыхъ проектовъ по каждой губерніи.

Подобные случаи ясно показывали, что удобнѣйшій путь къ упорядоченію земскихъ повинностей состоитъ въ передачѣ ихъ на попеченіе мѣстныхъ властей и представителей отъ мѣстнаго населенія, которые могли скорѣе правительственныхъ органовъ указать мѣстныя средства и наиболѣе правильное распредѣленіе повинностей. Въ этомъ именно направленіи былъ сдѣланъ первый шагъ еще Графомъ В. П. Кочубеемъ въ 1805 г. Но дальнѣйшее развитіе комитетовъ по разсмотрѣнію земскихъ смѣтъ и раскладокъ постоянно тормазилось разными причинами. Во первыхъ, самое понятіе о земскихъ повинностяхъ не было устойчиво. То они считались вполнѣ мѣстными, то признавались лишь

мѣстными средствами для удовлетворенія не только мѣстныхъ, но и обще-государственныхъ нуждъ, причемъ между тѣми и другими не дѣлалось различія. Частныя повинности сословій то отдѣлялись отъ земскихъ, то смѣшивались съ ними. Обращеніе натуральныхъ повинностей въ денежныя то предоставлялось усмотрѣнію мѣстнаго управленія, то требовало разрѣшенія законодательной власти. Такія колебанія не давали возможности точно установить компетенцію мѣстныхъ учрежденій въ вопросѣ о земскихъ повинностяхъ. Кромѣ того, постоянный правительственный контроль былъ необходимъ и потому, что значительная часть сельскаго населенія, которое несло почти всю тягость повинностей, не только не имѣла права участія въ мѣстныхъ учрежденіяхъ, но и не пользовалась общими гражданскими правами. Правительство не могло оставить интересы этой части населенія безъ охраны, единственнымъ средствомъ которой былъ надзоръ общей государственной власти.

При такихъ условіяхъ, компетенція мѣстныхъ комитетовъ по земскимъ повинностямъ, неширокая съ самаго начала, постепенно подвергалась сокращеніямъ. На нихъ возложены были только составленіе смѣтъ и раскладокъ и, частію, отчетность; вся же остальная распорядительная часть и исполнительная дѣятельность принадлежали либо общимъ административнымъ учрежденіямъ, либо органамъ вѣдомствъ почтоваго, военнаго и путей сообщенія, потребности коихъ непосредственно удовлетворялись земскими повинностями. Такой порядокъ уже самъ по себѣ отводилъ комитетамъ скромную роль, но послѣдующія узаконенія еще болѣе сокращали ее: съ 1816 г. составленіе смѣтъ и раскладокъ подчинено утвержденію центральной власти, а съ 1834 г. тому же порядку подчинена и отчетность по земскимъ повинностямъ. Въ 1833 г. были учреждены спеціальныя губернскія дорожныя коммиссіи, въ вѣдѣніе которыхъ перешли отъ комитетовъ заботы объ одной изъ важнѣйшихъ отраслей мѣстнаго хозяйства— устройствѣ земскихъ путей, а въ 1848 году дорожныя коммиссіи были слиты въ одно учрежденіе съ строительными коммиссіями Главнаго Управленія Путей Сообщенія, подъ названіемъ губернскихъ строительныхъ и дорожныхъ коммиссій. Это новое учрежденіе было подчинено Главному Управленію Путей Сообщенія, и, такимъ образомъ, прежніе комитеты о земскихъ повинностяхъ были почти совершенно устранены отъ повинностей строительной и дорожной. Надо замѣтить, что всѣ упомянутыя коммиссіи получили также сословно - правительственный составъ. Привлеченіе сословныхъ представителей къ работамъ администраціи по вопросамъ мѣстнаго благосостоянія получало все большее и и большее распространеніе, становилось привычнымъ, нормальнымъ явленіемъ.

Если губернское земское управленіе не имѣло опредѣленнаго устройства, то уѣзднаго управленія не существовало почти совсѣмъ. Правда, въ 1833 г. учреждены уѣздныя дорожныя коммиссіи, а въ 1840 году—уѣздные квартирные комитеты, составленные изъ лицъ уѣзднаго управленія и депутатовъ отъ вѣдомствъ, которымъ подчинялось мѣстное населеніе. Но эти учрежденія не получили никакого опредѣленнаго развитія, и дѣятельность ихъ складывалась весьма разнообразно, подъ вліяніемъ мѣстныхъ случайныхъ обстоятельствъ и обычаевъ, и зависѣла, большею частью, отъ взгляда на дѣло мѣстныхъ начальниковъ губерній.

Неопредѣленность правилъ о земскихъ повинностяхъ, разногласіе отдѣльныхъ постановленій по этой части, нерѣдкія столкновенія и недоразумѣнія не только мѣстныхъ, но и центральныхъ властей постоянно привлекали вниманіе Правительства, и оно неоднократно приступало къ общему преобразованію этой части управленія. Съ этою цѣлью учреждались въ 1827, 1842 и 1847 г.г. особые комитеты, но они долгое время должны были ограничиться частными мѣрами. Такъ, въ 1833 г. дорожная повинность получила особый уставъ, по которому главные тракты поручались заботамъ Главнаго Управленія Путей Сообщенія, а содержаніе всѣхъ остальныхъ дорогъ возлагалось на земство; въ томъ же году были учреждены и дорожныя коммиссіи, губернскія и уѣздныя. Въ 1834 г. положено начало вспомогательному земскому капиталу для пособій губерніямъ въ чрезвычайныхъ случаяхъ; капиталъ этотъ долженъ былъ составиться изъ особаго сбора, коимъ облагались на 6 лѣтъ купцы и податныя сословія. Въ 1840 г. были открыты мѣстные комитеты для составленія росписаній, которыми опредѣлялось бы доставленіе селами помѣщеній и подводъ войскамъ и разсыльныхъ для

земской полиціи. Въ томъ же году утверждены новыя правила о поставкѣ лошадей для Высочайшихъ путешествій. Въ 1842 г. всѣ губерніи были раздѣлены на категоріи по климату, съ цѣлью установить нормы для отпуска войскамъ отопленія и освѣщенія.

Новый общій уставъ земскихъ повинностей былъ составленъ въ 1850 г. и введенъ въ 1851 г. Онъ не вносилъ новыхъ началъ, а лишь приводилъ въ порядокъ и согласовалъ прежнія правила о земскихъ повинностяхъ, давалъ общую форму частнымъ и случайнымъ указаніямъ закона и приводилъ устройство повинностей въ нѣкоторую однообразную систему. Различные виды потребностей, исполняемыхъ земскими повинностями, получали опредѣленіе, самыя повинности раздѣлены на точныя категоріи; управленіе ими ввѣрялось губернскому комитету земскихъ повинностей, составленному, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, изъ предводителей и депутатовъ дворянства, городскихъ депутатовъ и чиновъ губернскаго управленія разныхъ вѣдомствъ. Никакихъ уѣздныхъ органовъ не учреждалось: распорядительная власть сосредоточивалась въ центральныхъ и губернскихъ учрежденіяхъ, а исполнительная оставалась за земскою полиціею или за мѣстными агентами разныхъ вѣдомствъ, въ распоряженіе которыхъ передавались суммы земскаго сбора.

Порядокъ составленія смѣтъ и раскладокъ земскихъ повинностей устанавливался весьма сложный: губернскій комитетъ вырабатывалъ проектъ смѣтъ и раскладки на три года; проектъ этотъ поступалъ на обсужденіе различныхъ Министерствъ: Финансовъ, Внутреннихъ Дѣлъ, Государственныхъ Имуществъ и Удѣловъ; всѣ замѣчанія этихъ вѣдомствъ сосредоточивались въ Министерствѣ Финансовъ, которое составляло затѣмъ общую для всей Россіи табель и вносила ее въ Государственный Совѣтъ; по утвержденіи табели Государемъ Императоромъ, она поступала въ Сенатъ для сообщенія выписокъ изъ нея мѣстнымъ исполнительнымъ установленіямъ. На практикѣ такая система вела къ промедленіямъ и неудобствамъ, но Правительство не находило другого способа оградить отъ произвольныхъ поборовъ мѣстное населеніе, значительнѣйшая часть котораго (крестьянство) не могла принимать участія въ составленіи смѣтъ и раскладокъ.

Въ такомъ видѣ управленіе земскими повинностями перешло въ слѣдующій періодъ.

Устройство городского хозяйства было сопряжено съ величайшими затрудненіями. Даже въ столицахъ невозможно было достигнуть устойчиваго равновѣсія между доходами и расходами, хотя неоднократно назначались отъ Министерства спеціальные комитеты для изысканія новыхъ источниковъ дохода. Едва успѣвалъ одинъ комитетъ закончить свои работы и удовлетворить выяснившимся уже нуждамъ, какъ возникали новые расходы, заставлявшіе городъ выходить изъ бюджета и увеличивать свой долгъ; балансъ нарушался, и приходилось опять учреждать комитетъ для изысканія новыхъ средствъ.

Изъ провинцій поступали тоже весьма неутѣшительныя донесенія. Въ большинствѣ случаевъ основнымъ источникомъ городскихъ доходовъ было прямое обложеніе мѣстныхъ обывателей, платежная способность которыхъ была весьма невелика, и потому суммы, поступавшія въ городскую кассу, весьма часто оказывались недостаточными для покрытія обязательныхъ расходовъ. Въ такихъ случаяхъ прибѣгали «къ добровольнымъ раскладкамъ», т. е. сумма дефецита разверстывалась между обывателями и взыскивалась съ нихъ въ видѣ дополнительнаго сбора, при чемъ допускалась большая неравномѣрность. Понятно, что при этой системѣ частныя хозяйства сильно страдали и приходили въ упадокъ, платежная способность городскихъ обывателей понижалась, дефециты и недоимки возрастали, а слѣдовательно и городскія дѣла все болѣе запутывались, такъ что и дѣйствія комитетовъ по уравненію расходовъ и доходовъ, учреждавшихся во многихъ городахъ, приводили къ результатамъ еще менѣе удовлетворительнымъ, чѣмъ работы столичныхъ комитетовъ.

Необходима была коренная реорганизація всей системы городского управленія и хозяйства, и Министерство Внутреннихъ Дѣлъ ясно сознало это уже въ 1821 г. по слѣдующему случаю. Въ 1820 г. запутанность денежныхъ дѣлъ въ С.-Петербургѣ и Москвѣ находилась въ одномъ изъ самыхъ критическихъ моментовъ. Думы не находили никакихъ способовъ вести городское хозяйство

дальше. По установившемуся уже обычаю, Министерство учредило въ обѣихъ столицахъ комитеты для приведенія дѣлъ въ порядокъ. Въ 1821 г. С.-Петербургскій комитетъ представилъ въ Министерство результаты своихъ работъ, и оказалось, что даже онъ не нашелъ никакихъ мѣръ, безспорно разрѣшающихъ запутанное положеніе: среди членовъ комитета возникли непримиримыя разногласія, и вопросъ, представлявшійся неразрѣшимымъ въ думѣ, не былъ рѣшенъ и спеціальнымъ комитетомъ. Тогда пришлось самому Министерству войти «въ самыя раздробительныя изслѣдованія» и вырабатывать смѣту доходамъ и расходамъ С.-Петербурга, т. е. выполнять трудъ, который, при нормальномъ положеніи вещей, ни въ коемъ случаѣ не можетъ возлагаться на центральный органъ управленія. Естественно, что въ этомъ же году возникъ вопросъ о необходимости общихъ преобразованій въ городскомъ управленіи, и, по указаніямъ Правительства, выработка новаго городового положенія была поручена Коммиссіи Законовъ, которая и приступила къ составленію «первоначальныхъ предположеній» по сему предмету. Въ 1826 г. Коммиссія Законовъ была преобразована во Второе Отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, а продолженіе работъ по городской реформѣ принялъ на себя Главноуправляющій этимъ Отдѣленіемъ Балугьянскій. Въ 1827 г. «первоначальныя предположенія» были Балугьянскимъ закончены и переданы Государственнымъ Совѣтомъ въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, но дальнѣйшаго движенія не получили; причина лежала, конечно, въ томъ, что проектъ Балугьянскаго былъ основанъ исключительно на отвлеченныхъ теоретическихъ соображеніяхъ и не шелъ дальше общихъ предположеній, а потому не соотвѣтствовалъ дѣйствительному положенію русскихъ городовъ и не могъ быть введенъ въ практику. Балугьянскій и не могъ дать ничего иного, такъ какъ самъ онъ, австріецъ по рожденію и образованію, теоретикъ-юристъ по спеціальности, не былъ практически знакомъ съ требованіями русской жизни, особенно провинціальной, а сколько нибудь удовлетворительныхъ документальныхъ свѣдѣній о положенія нашихъ городовъ не имѣлось и въ самомъ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ.

Такимъ же безплоднымъ оказался и учрежденный въ 1825 г. при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ комитетъ для изысканія способовъ къ улучшенію состоянія городовъ. Этотъ комитетъ имѣлъ цѣлью не административную реформу, а выработку новой системы городского хозяйства. Вопросъ былъ поставленъ широко: упорядоченіе хозяйства связывалось съ общимъ развитіемъ городской жизни; поэтому въ программѣ занятій комитета значились такія задачи: усилить промышленность и просвѣщеніе, привлечь людей другихъ званій къ поселенію въ города, создать хорошіе торговые законы, систему всевозможныхъ поощреній для лицъ городского сословія и т. п. Чтобы имѣть матеріалъ для сужденія о поднятыхъ вопросахъ, комитетъ потребовалъ свѣдѣній отъ городскихъ обществъ, но громадное большинство городскихъ дѣятелей стояло на такомъ невысокомъ уровнѣ развитія, что не съумѣло, какъ должно, отвѣтить на вопросы, а потому и работы комитета не могли дать плодотворныхъ результатовъ. Въ 1826 г. комитетъ указалъ на нѣкоторыя причины, вызывавшія упадокъ городовъ: съ 1785 г. присвоенные городамъ доходы уменьшились отъ отдѣленія нѣкоторыхъ статей въ пользу казны, а расходы и повинности увеличились; для покрытія ихъ были установлены новые налоги, «тягость которыхъ, соединяясь съ тягостью натуральнаго постоя, усилила причины упадка, или, по крайней мѣрѣ, нераспространенія городовъ, а черезъ то стала подавляться внутренняя торговля». Далѣе этихъ общихъ соображеній комитетъ не пошелъ: съ 1828 г. работы его совершенно прекратились, а въ 1831 г. онъ состоялъ уже изъ одного только Предсѣдателя и былъ закрытъ.

Такимъ образомъ, первая попытка произвести коренную реформу въ системѣ городского хозяйства не удалась, и на нѣкоторое время Министерству Внутреннихъ Дѣлъ пришлось вернуться къ частичнымъ мѣропріятіямъ. Такъ, въ 1830 г. Министръ циркулярно предложилъ Губернаторамъ, чтобы впредь думы ежегодно составляли смѣты городскимъ доходамъ и расходамъ и представляли ихъ на утвержденіе Начальника губерніи, который долженъ былъ слѣдить за законностью и экономіей смѣтъ. Стремясь, такимъ образомъ, оградить горожанъ отъ излишнихъ или незаконныхъ сборовъ, циркуляръ этотъ однако же узаконялъ систему раскладокъ между обывателями для покрытія дефецита, между



Графъ ДМИТРІЙ НИКОЛАЕВИЧЪ БЛУДОВЪ род. въ 1785 г.; образованіе получилъ домашнее; съ 1800 г. служилъ по дипломатической части; въ 1822 г. былъ прикомандированъ къ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ по дѣламъ Бессарабіи; въ 1826 г. пожалованъ въ Статсъ-Секретари, назначенъ Товарищемъ Мин. Народн. Просв. и Главноуправляющимъ Духовными Дѣл. Иностр. Исповѣд.; въ 1832 г.—Министромъ Внутр. Дѣлъ и Членомъ Госуд. Сов.; въ 1839 г.—Министромъ Юстиціи; произведенъ въ Дѣйств. Тайн. Сов.; въ томъ же году назначенъ Главноуправ. дѣлами II Отдѣл. Собств. ЕГО ИМПЕРАТОРСКАГО ВЕЛИЧЕСТВА Канц. и Предсѣд. Департ. Зак. Госуд. Совѣта; въ 1842 г. возведенъ въ графское достоинство; въ 1855 г. назначенъ Президентомъ Академіи Наукъ; въ 1857 г. — Членомъ Главнаго Комитета по крестьянскому дѣлу; въ 1862 г.—Предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта и Комитета Министровъ; † въ 1864 г.

тѣмъ какъ именно раскладки и были однимъ изъ величайшихъ золъ городского хозяйства. Въ слѣдующемъ году циркуляръ 1830 г. былъ обращенъ въ законъ, но съ существеннымъ дополненіемъ: составленная думою смѣта, прежде чѣмъ поступить на утвержденіе Губернатора, должна провѣряться особыми депутатами отъ горожанъ. Въ этомъ добавленіи сказывается желаніе призвать населеніе къ участію въ устройствѣ мѣстныхъ хозяйственныхъ нуждъ; вновь мелькнула та мысль, которая опредѣленно выражалась въ законодательствѣ Екатерины II, а позже вызвала къ жизни земскія учрежденія. Но если при Екатеринѣ II мѣстное представительство носило рѣзко сословный характеръ, то теперь уже нарождается стремленіе привлечь къ работамъ по устройству мѣстнаго хозяйства представителей отъ всѣхъ лицъ, владѣющихъ недвижимымъ имуществомъ въ данной мѣстности: въ 1832 г. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ исходатайствовало у Сената разъясненіе, что въ повѣркѣ смѣтъ могутъ участвовать и дворяне и разночинцы.

Съ другой стороны, Министерство старалось оказать матеріальную и нравственную поддержку городскому населенію. Въ 1832 г. объявлены были различныя льготы для казенныхъ крестьянъ и лицъ другихъ сословій, переселяющихся въ городъ и пріобрѣтающихъ тамъ осѣдлость. Для поддержанія столбового купечества установлено Манифестомъ 10 апрѣля 1832 г. званіе почетнаго гражданина, чтобы «новыми отличіями болѣе привязать городскихъ жителей къ состоянію ихъ, отъ процвѣтанія коего зависятъ и успѣхи промышленности». Манифестъ имѣлъ еще и другую цѣль: въ купеческое сословіе проникало немало разбогатѣвшихъ крестьянъ, которые не были связаны съ общественными городскими интересами никакою традиціею; между тѣмъ, эти новички часто оттѣсняли на второй планъ исконное купечество, пріобрѣтали большое вліяніе и попадали даже въ городскіе головы, хотя ни по образованію, ни по навыкамъ не были способны занимать такой отвѣтственный постъ; съ другой стороны, обѣднѣвшіе столбовые купцы переходили въ мѣщанское сословіе и затеривались въ массѣ рядовыхъ обывателей; почетное же гражданство давало возможность выдѣлить заслуженныхъ купцовъ и создать имъ болѣе прочное и видное соціальное положеніе.

Затѣмъ, было обращено вниманіе и на жалкое состояніе обывательскихъ домовъ въ городахъ. Бѣдность горожанъ наложила печать и на внѣшній видъ городовъ: обиліе ветхихъ, разрушающихся построекъ, бросалось въ глаза всякому наблюдателю. Желая облагообразить внѣшность нашихъ городовъ и зная, что многіе домовладѣльцы не имѣютъ средствъ для возведенія новыхъ домовъ, Министръ Д. Н. Блудовъ предложилъ городамъ въ 1836 г. образовать особые капиталы для пособія жителямъ при постройкахъ. Но многимъ городамъ не изъ чего было составить такіе вспомогательные фонды, и потому имъ были отпущены заимообразно довольно значительныя суммы изъ казны. Послѣ этого строительная дѣятельность въ городахъ пошла довольно быстро. Кромѣ того, казна постоянно помогала городамъ и въ возведеніи общественныхъ зданій и сооруженій. Пособія на этотъ предметъ приходилось отпускать даже столицамъ. Такъ, въ 1840 г. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ ассигновало около 200.000 руб. на постройку Аничкова моста въ С.-Петербургѣ.

Независимо отъ ассигнованій, со спеціальными цѣлями, казнѣ постоянно приходилось еще отпускать болѣе или менѣе значительныя суммы на пополненіе городскихъ дефецитовъ. Еще чаще оказывались косвенныя пособія, въ видѣ предоставленія городамъ различныхъ льготъ по исполненію государственныхъ повинностей. Вообще, затруднительность положенія доходила до такихъ предѣловъ, что даже торговые и промышленные города, какъ Нижній-Новгородъ и Рига, невсегда могли обходиться безъ помощи отъ казны.

Въ 1836 г. была учреждена при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ новая коммиссія по городскому хозяйству, а по городамъ открыты комитеты для изысканія новыхъ необременительныхъ доходовъ и для выясненія необходимыхъ расходовъ. Но и эта попытка на первыхъ порахъ не дала осязательныхъ результатовъ: въ провинціи не умѣли приняться за дѣло, а въ Министерствѣ не хватало самыхъ необходимыхъ свѣдѣній. Достаточно сказать, что Министерство только въ 1834 г., послѣ неоднократныхъ требованій, получило въ первый разъ городскія смѣты, и то далеко не изъ всѣхъ

городовъ. Ежегодное же доставленіе болѣе или менѣе полныхъ смѣтъ началось только съ 1838 г., когда были получены свѣдѣнія о 614 городахъ. Свѣдѣнія эти были таковы: только 303 города (49%) имѣли нѣкоторое превышеніе доходовъ надъ расходами, въ 289 городахъ оказывался болѣе или менѣе значительный дефецитъ, въ 22 городахъ доходы въ обрѣзъ покрывали расходы, очевидно, при помощи раскладокъ.

Энергичная работа по городской реформѣ началась только при Министрѣ Графѣ Перовскомъ. Въ 1842 г. онъ указалъ на слѣдующія основныя причины, тормазящія городское хозяйство: ограниченное число статей дохода, неустроенное состояніе городскихъ имуществъ, величайшій произволъ и безотчетность въ распоряженіи городскими суммами и недостатокъ въ Министерствѣ свѣдѣній о томъ, что происходитъ въ провинціальныхъ городахъ. Коммиссія учрежденная въ 1836 г. и преобразованная въ 1840 г., не могла, по словамъ Графа Перовскаго, справиться съ поставленною ей задачею, такъ какъ «состоитъ изъ чиновниковъ, занятыхъ другими должностями и не получающихъ по новымъ обязанностямъ своимъ никакого содержанія; кромѣ того, она не можетъ дѣйствовать, какъ должно, будучи отдѣлена отъ Хозяйственнаго Департамента, гдѣ вѣдаются дѣла по этому предмету, и наконецъ, не имѣетъ средствъ повѣрять на мѣстѣ способы городовъ и управленіе ихъ хозяйствомъ; по симъ и по другимъ причинамъ коммиссія не подвигается впередъ въ занятіяхъ своихъ, и нельзя надѣяться, чтобы дѣло, при такихъ обстоятельствахъ, пошло со временемъ успѣшнѣе». Такимъ образомъ, для правильной постановки дѣла необходимо было, по мнѣнію Графа Перовскаго, 1) объединить дѣятельность коммиссіи и Хозяйственнаго Департамента, 2) установить фактическій контроль надъ городскимъ хозяйствомъ, 3) сосредоточить въ Министерствѣ вѣрныя и обширныя свѣдѣнія о состояніи городовъ. Первая цѣль была достигнута преобразованіемъ коммиссіи въ спеціальное временное отдѣленіе Хозяйственнаго Департамента, во главѣ котораго былъ поставленъ Николай Алексѣевичъ Милютинъ; для осуществленія второй задачи служили командировки чиновниковъ Министерства въ города и учрежденіе спеціальныхъ должностей чиновниковъ особыхъ порученій при Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ для ревизіи городского хозяйства. Третья задача представляла наибольшія трудности. Всѣ попытки, шедшія въ этомъ направленіи, до сихъ поръ давали столь неудовлетворительные результаты, что даже число посадовъ и мѣстечекъ въ Имперіи стало извѣстно Министерству лишь въ 1847 г. Очевидно было, что прежняя система собиранія свѣдѣній черезъ мѣстные органы совершенно ненадежна. Графъ Перовскій первый понялъ это и, со свойственною ему энергіей, повелъ дѣло по совершенно новой системѣ, которая требовала громадной затраты труда и времени, но за то обѣщала дать богатые результаты. Честь выработки самой системы и практическаго ея осуществленія принадлежитъ Н. А. Милютину. По его мысли, временное отдѣленіе Хозяйственнаго Департамента приступило съ 1843 г. къ подробному обозрѣнію на мѣстахъ нуждъ и недостатковъ городского управленія и хозяйства. Ежегодно командировались въ тѣ или другія губерніи чиновники Министерства, съ порученіемъ производить хозяйственную съемку городскихъ земель, составлять подробные инвентари городской недвижимой собственности, приводить въ ясность городскіе денежные обороты и хозяйственное управленіе, вообще же, собирать всевозможныя статистическія данныя по каждому городу въ отдѣльности. Такимъ путемъ въ Министерствѣ мало-по-малу сосредоточивался обильный и притомъ конкретный матеріалъ, безъ котораго невозможно было бы ожидать цѣлесообразныхъ мѣръ по устройству городовъ. Эти работы велись въ неослабной энергіей при Графѣ Перовскомъ, продолжались и послѣ него, подъ непосредственнымъ руководствомъ Н. А. Милютина. Въ результатѣ были обслѣдованы 35 губерній и произведена топографическая съемка городскихъ земель по 390 городамъ. Завершеніе этого колоссальнаго труда послѣдовало уже въ царствованіе Императора Александра II, и только тогда создался прочный фундаментъ для городской реформы.

Но въ то же время Графъ Перовскій и Н. А. Милютинъ не пренебрегали и свѣдѣніями, которыя можно было получить отъ мѣстныхъ органовъ. Въ 1843 г. нѣкоторые губернаторы указывали, что городское управленіе не можетъ быть удовлетворительнымъ, прежде всего, по недостатку куль-

турныхъ элементовъ въ городахъ: дворянство не принимаетъ участія въ городскихъ дѣлахъ, купцовъ въ большинствѣ городовъ немного, и притомъ купечество довольно равнодушно къ общественнымъ дѣламъ; масса городского населенія погрязла въ мракѣ невѣжества; въ виду этихъ обстоятельствъ на общественныя должности постоянно выбираются люди необразованные и ненадежные; даже большинство городскихъ головъ, по личнымъ ихъ качествамъ, совершенно не въ состояніи добросовѣстно исполнять свои обязанности, и въ результатѣ всѣми дѣлами заправляютъ секретари, т. е. лица, не имѣющія живой нравственной связи съ городскимъ населеніемъ, и притомъ совершенно неотвѣтственныя. Во многихъ губернаторскихъ отзывахъ было еще указано, что городское хозяйство не станетъ въ нормальныя условія, пока не будетъ урегулирована важнѣйшая доходная статья городовъ—ихъ недвижимое имущество, главнымъ образомъ, выгонная земля. Правильность этого послѣдняго замѣчанія была вполнѣ доказана изслѣдованіями временнаго отдѣленія, которыя къ 1846 г. обнаружили, что изъ 459 городовъ—54 совсѣмъ не имѣютъ выгона, а остальные имѣютъ его въ меньшемъ противъ нормы размѣрѣ; притомъ же городскія земли постоянно неправильно захватывались частными лицами.

Конечно, далеко не всѣ указанныя причины могли поддаться воздѣйствію Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Какими, напримѣръ, средствами располагало оно для борьбы съ некультурностью городского населенія? Но ясно обнаруживалось, что прежде всего необходимо немедленно же усилить городскія кассы какими нибудь экстренными средствами и упорядочить земельныя владѣнія городовъ, а затѣмъ слѣдуетъ реформировать городское управленіе. Въ этихъ направленіяхъ и пошла дѣятельность Министерства.

Для усиленія городскихъ средствъ оказывалась помощь изъ суммъ приказовъ общественнаго призрѣнія и отъ казны, разрѣшались новые сборы въ пользу городовъ съ имущественныхъ сдѣлокъ, за клеймленіе мѣръ и вѣсовъ и т. п. Затѣмъ, шло постепенное надѣленіе городовъ выгонами и возвращеніе имъ земель, неправильно захваченныхъ. Далѣе, въ виду неудовлетворительности существующихъ органовъ городского управленія, и не имѣя пока способовъ реформировать ихъ, Министерство подвергло ихъ дѣятельность полной регламентаціи и строгому правительственному контролю. Какъ источники городскихъ доходовъ, такъ и всѣ расходы, которые дума могла производить, были точно опредѣлены. Были установлены опредѣленные образцы и формы смѣтъ, отъ которыхъ думы не могли отступать; кромѣ того, всѣ смѣты должны были поступать на предварительное заключеніе Губернатора и затѣмъ посылаться на утвержденіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Самый контроль за расходованіемъ городскихъ суммъ принадлежалъ не городскому обществу, а правительственнымъ установленіямъ. При такихъ условіяхъ органы городского общественнаго управленія превратились, въ сущности, сами въ установленія правительственныя. Бюрократизація и централизація управленія, начавшіяся съ закрытія коллегій, распространенныя потомъ на губернскія учрежденія, достигали теперь кульминаціоннаго пункта, оказывая непосредственное воздѣйствіе и на органы городского самоуправленія.

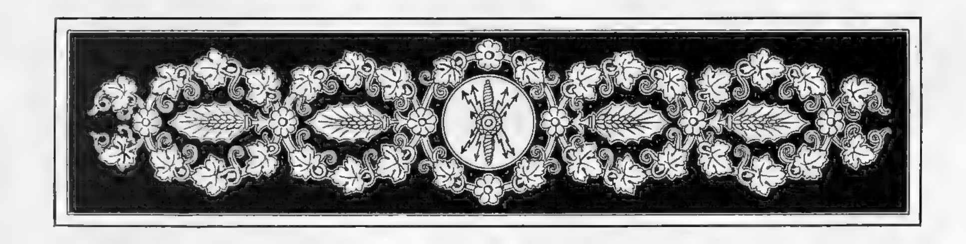
Только благодаря этимъ энергичнымъ мѣрамъ городское хозяйство пришло въ нѣкоторое равновѣсіе: въ 1840 г. городскіе расходы простирались до 6.423.956 руб. и превышали доходы, которые достигали всего до 6.162.966 руб. Къ 1854 г. отношеніе измѣнилось. Правда, расходы возрасли до 9.678.256 р., но зато доходы превысили ихъ, составляя сумму въ 10.255.500 руб. Во многихъ городахъ образовались даже болѣе или менѣе крупные запасные капиталы, такъ что въ тяжелую годину Крымской войны оказалось возможнымъ удѣлить изъ городскихъ средствъ значительныя суммы на чрезвычайныя военныя надобности и сократить пособія, отпускаемыя изъ казны недостаточнымъ городамъ.

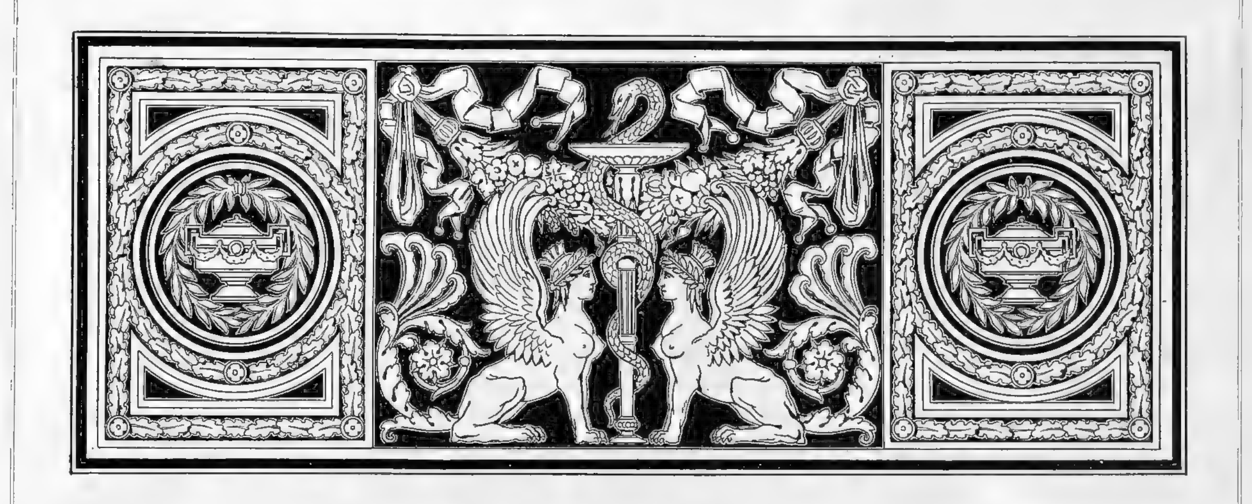
Такимъ образомъ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, взявъ городское хозяйство въ свое непосредственное вѣдѣніе, поддержало его въ критическій моментъ. Но окончательною цѣлью Н. А. Милютинъ ставилъ все таки выработку такихъ общественныхъ установленій въ городахъ, которыя могли бы самостоятельно распоряжаться мѣстнымъ хозяйствомъ и освободили бы Министерство отъ необходимости постоянно входить «въ самыя раздробительныя изслѣдованія».

Не имѣя пока матеріаловъ для выработки новаго положенія, пригоднаго для всѣхъ городовъ Имперіи, Н. А. Милютинъ сосредоточилъ свое вниманіе на столицахъ, и началъ коренное преобразованіе городского управленія съ С.-Петербурга, для котораго было издано новое положеніе 13 Февраля 1846 г. Въ основу этой реформы были положены принципы Городовой Грамоты 1785 г., развитые въ стройную систему съ такимъ пониманіемъ дѣйствительности, что задача, такъ долго заботившая Министерство, казалась разрѣшенною вполнѣ удовлетворительно. Городское хозяйство и сословныя дѣла городскихъ обывателей поручались выборной думѣ и выборнымъ же управамъ, дѣйствовавшимъ самостоятельно въ опредѣленной закономъ сферѣ. Лица, входящія въ составъ городского общества, были раздѣлены, по сословнымъ признакамъ, на пять разрядовъ; каждый разрядъ выбиралъ своихъ гласныхъ; всѣ пять разрядовъ гласныхъ составляли общую думу, представлявшую собою все городское общество и вѣдавшую общегородскія дѣла; каждое же изъ пяти отдѣленій общей думы представляло то сословіе, изъ котораго было выбрано, и завѣдывало дѣлами своего сословія. Въ общей думѣ предсѣдательствовалъ городской голова, а въ отдѣленіяхъ ея—сословные старшины. Общая дума не дѣлала никакихъ распоряженій непосредственно: всѣ ея постановленія передавались для исполненія въ думу распорядительную, которая состояла изъ городского головы, членовъ по выбору отъ каждаго изъ городскихъ сословій и одного члена по назначенію отъ Правительства; въ общемъ порядкѣ управленія она была подчинена только Правительствующему Сенату, а въ мѣстномъ—Начальнику губерніи. Для исполненія постановленій, принятыхъ сословными отдѣленіями думы, служили управы — купеческая, мѣщанская и ремесленная, подчиненныя распорядительной думѣ.

Новое положеніе сразу оказало благодѣтельное вліяніе на городское хозяйство столицы и послужило основаніемъ для широкой городовой реформы слѣдующаго царствованія, которая внесла въ положеніе Н. А. Милютина только частичныя измѣненія.

Такимъ образомъ, въ царствованіе Императора Николая I вопросъ о городскомъ управленіи не только былъ впервые поставленъ опредѣленно, не только былъ собранъ матеріалъ, необходимый для послѣдовавшей реформы, но и самая реформа была осуществлена въ С.-Петербургѣ. Послѣдующей эпохѣ оставалось устранить частичныя несовершенства системы, выработанной Н. А. Милютинымъ, и распространить ее на всю Имперію.





IV.

Народное продовольствіе, здравіе и общественное призрѣніе.

Продовольственное дѣло, заботы о которомъ лежали всецѣло на Министерствѣ и его мѣстныхъ органахъ, требовало постоянной и неусыпной бдительности. За описываемый періодъ урожай былъ повсемѣстно удовлетворителенъ лишь въ 1827—29, 1831, 1836—37 и 1849 г.г., т. е. изъ 35 лѣтъ—урожайныхъ было всего семь. Въ остальные годы недородъ обнаруживался въ той или другой части Имперіи; особенно широкіе районы захватили неурожаи 1821—23, 1833, 1840, 1845—46, 1848 и 1855 г.г. При такихъ условіяхъ вопросъ о мѣрахъ къ обезпеченію населенія въ неурожайные годы пріобрѣталъ особое значеніе.

Какъ было уже упомянуто, Министерство Полиціи выработало еще въ 1816 г. проектъ новаго устройства продовольственной части, и этотъ проектъ подвергся долговременному и всестороннему обсужденію въ центральныхъ и губернскихъ установленіяхъ. Въ результатѣ мнѣнія раздѣлились: комитетъ, составленный для обсужденія проекта въ С.-Петербургѣ, высказался за повсемѣстную замѣну запасныхъ магазиновъ денежнымъ сборомъ; наоборотъ, дворянство и начальники 38 губерній требовали повсемѣстнаго учрежденія магазиновъ. Государь полагалъ возможнымъ избрать средній путь и постановить, чтобы въ Сѣверныхъ губерніяхъ Европейской Россіи и Сибири были устроены магазины, а въ остальныхъ—образованы продовольственные капиталы. Каждая изъ предложенныхъ системъ имѣла свои достоинства и недостатки, отношеніе между которыми зависѣло всецѣло отъ мѣстныхъ особенностей различныхъ губерній. Опредѣлить въ С.-Петербургѣ, въ какихъ губерніяхъ удобнѣе принять ту или другую систему, оказалось затруднительнымъ, и потому въ 1822 г. рѣшеніе этого вопроса было передано мѣстнымъ властямъ и представителямъ дворянства. Въ каждой губерніи образовалось временное собраніе, составленное, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, изъ губернскаго и уѣздныхъ предводителей дворянства, вице-губернатора, губернскаго прокурора и управляющаго удѣльною конторою. Это собраніе должно было «рѣшительно постановить» разъ на всегда, образовать ли въ данной губерніи хлѣбные запасы или денежный капиталъ. Затѣмъ, по губерніямъ учреждались постоянныя коммисіи народнаго продовольствія, съ такимъ же сословно-правительственнымъ составомъ. Въ нихъ участвовали, подъ предсѣдательствомъ Начальника губерніи, вице-губернаторъ, управляющій удѣльною

конторою, губернскій прокуроръ, губернскій предводитель дворянства, два уѣздныхъ предводителя и непремѣнный членъ отъ дворянства. На эти коммиссіи возлагались всѣ заботы о народномъ продовольствіи въ неурожайные годы. На первыхъ порахъ дѣйствія коммиссій дали благопріятные результаты, и когда въ 1830 г. многія губерніи пострадали отъ недорода, то мѣстные запасы и капиталы оказались достаточными, чтобы отвратить бѣдствія голода. Но надо принять во вниманіе, что недороду 1830 г. предшествовали хорошіе урожаи 1827—29 г.г., которые значительно облегчали сборъ запасовъ. Не потребовалъ исключительныхъ мѣръ и недородъ 1832 г., но когда въ слѣдующемъ году неурожай принялъ огромные размѣры, средства коммиссій оказались уже настолько ослабленными, что даже щедрыя пособія отъ казны и энергичныя мѣры Правительства не избавили населенія отъ бѣдствія. Размѣры нужды были такъ велики, что Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, согласно заключенію Медицинскаго Совѣта, разослало ко всѣмъ губернаторамъ наставленіе о приготовленіи хлѣба изъ винной барды, соломы и др. веществъ. Такимъ образомъ, продовольственная система 1822 г. не оправдала возлагавшихся на нее надеждъ, и въ 1834 г. образованъ былъ комитетъ для пересмотра положенія 1822 г. Главныя возраженія противъ принятой системы сводились къ двумъ пунктамъ: 1) храненіе такихъ хлѣбныхъ запасовъ, которые обезпечивали бы продовольствіе населенія въ теченіе цѣлаго года, или даже нѣсколькихъ лѣтъ сопряжено съ большими расходами и неудобствами и на практикѣ неосуществимо; 2) одинъ продовольственный капиталъ не обезпечиваетъ отъ послѣдствій неурожая, ибо цѣны на хлѣбъ въ неурожайныхъ мѣстностяхъ всегда сильно поднимаются, а своевременная закупка хлѣба по низкимъ цѣнамъ и доставка его на мѣсто нужды не всегда возможны. Въ виду этого комитетъ 1834 г. выработалъ новую систему, по которой во всѣхъ губерніяхъ вводились и магазины, и денежный сборъ, очевидно для того, чтобы мѣстные продовольственные комитеты имѣли въ рукахъ оба способа борьбы противъ голода. Но при низкомъ уровнѣ земледѣльческой культуры, при повторявшихся почти каждогодно недородахъ, одними законодательными мѣрами нельзя было достичь прочныхъ результатовъ. Новая система оказалась на практикѣ столь же недостаточной, какъ и предыдущія, о чемъ опредѣленно свидѣтельствовали въ 1840 г. Управляющій Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ Графъ А. Г. Строгановъ, въ 1842 г.—Министръ Л. А. Перовскій, въ 1851 г.—Начальники многихъ губерній и т. д. Графъ Перовскій писалъ во всеподданнѣйшемъ отчетѣ: «Важная часть эта въ безпорядкѣ: всеобщая безпечность въ урожайные годы причиною тому, что каждый новый неурожай заставалъ, такъ сказать, всѣхъ врасплохъ... Многолѣтній опытъ доказалъ, что самыя основанія принимавшихся мѣръ требовали измѣненія». Но найти новыя основанія для постановки продовольственнаго дѣла удалось только значительно позже, а пока каждый недородъ заставлялъ Министерство изыскивать экстраординарныя мѣры и средства для облегченія бѣдствія, хотя бы въ данный моментъ. Поэтому, въ исторіи продовольственнаго дѣла послѣ 1834 г. мы не находимъ значительныхъ мѣръ общаго характера: она вся слагается изъ энергичныхъ и болѣе или менѣе удачныхъ палліативныхъ мѣръ.

Медицинское дѣло по прежнему оставалось поставленнымъ весьма скудно во всѣхъ отношеніяхъ. Заботы о народномъ здравіи лежали всецѣло на Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ, органами котораго по этой части были учрежденныя еще при Императорѣ Павлѣ врачебныя управы, состоявшія изъ инспектора, хирурга и акушера. Сверхъ того, общая администрація обязана была слѣдить за заразными болѣзнями. Наконецъ, многія больницы находились на попеченіи приказовъ общественнаго призрѣнія. Но дѣятельность приказовъ распространялась только на города, а устройство и содержаніе больницъ въ селахъ всецѣло предоставлено было на усмотрѣніе помѣщиковъ. Вообще, количество врачей, полагавшееся по штатамъ, было весьма невелико, но образованныхъ медиковъ въ Россіи было такъ мало, что ихъ не хватало даже для замѣщенія всѣхъ штатныхъ должностей. Такъ, отъ 1827 г. имѣются слѣдующія цифры: членовъ врачебныхъ управъ было 158, на 7 менѣе, чѣмъ полагалось по штату; уѣздныхъ, городовыхъ и полицейскихъ врачей—553 (недоставало 22), карантинныхъ врачей—

41 (недоставало 19), повивальныхъ бабокъ—435 (недоставало 168), лекарскихъ учениковъ—943 (недоставало 158), врачей при заведеніяхъ приказовъ общественнаго призрѣнія—37. Такимъ образомъ, 15% штатныхъ мѣстъ оставались незамѣщенными. Указанія на недостатокъ врачей продолжаются въ теченіе всего описываемаго періода, и Министерство Внутреннихъ Дѣлъ часто оказывалось въ крайне затруднительномъ положеніи, особенно, когда борьба съ эпидеміями требовала усиленнаго медицинскаго персонала, или же приходилось посылать въ дѣйствующую армію гражданскихъ врачей, по недостатку военныхъ. Для избѣжанія затрудненій пытались выписывать заграничныхъ врачей, но съ ними постоянно возникали недоразумѣнія, и въ 1828 г. отъ этой мѣры отказались. Пробовали расширять медицинскія академіи, факультеты и школы, но молодые люди принимались охотно за медицину только въ тѣхъ случаяхъ, когда имъ давали казенную стипендію на все время обученія. Тѣ же, кто проходилъ курсъ безъ стипендіи, предпочитали затѣмъ оставаться вольнопрактикующими. Между тѣмъ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ не располагало достаточными средствами, чтобы учреждать много стипендій. Надо еще прибавить, что и то незначительное количество врачей которое посылалось Министерствомъ въ провинцію, не могло всецѣло посвящать свои силы на помощь населенію. По свидѣтельству генералъ-штабъ-доктора гражданской части, уѣздные врачи, которые стояли ближе всего къ населенію, «большую часть времени должны проводить въ разъѣздахъ по дѣламъ судебно-медицинскимъ».

По свидѣтельству того же авторитетнаго лица, и число вольнопрактикующихъ врачей въ 1827 г. было «вообще незначительно»; только въ столицахъ, городахъ губернскихъ, нѣкоторыхъ уѣздныхъ и въ губерніяхъ, присоединенныхъ отъ Польши, имѣлось ихъ болѣе или менѣе «достаточно, въ прочихъ же мѣстахъ ощущался великій въ семъ недостатокъ». Точныя свѣдѣнія о количествѣ врачей въ Россіи сохранились отъ 1842 г., когда ихъ было около 7.600 человѣкъ, и отъ 1845 г. (8.078).

Насколько невысокъ былъ общій уровень медицинскаго образованія, свидѣтельствуютъ многіе характерные факты, сообщаемые оффиціальными документами. Напримѣръ, одинъ Орловскій врачъ, въ донесеніи начальству, объяснялъ причину распространенной въ его мѣстности истеріи (кликушества) тѣмъ обстоятельствомъ, что вѣтеръ нанесъ извести въ рѣку, гдѣ купаются крестьянки, а известь, «входя при купаньи во всасывающіе сосуды, производила сильную боль», доводящую до крика и судорогъ. Медицинскій Совѣтъ, до котораго дошло это объясненіе, не призналъ его удовлетворительнымъ. Большинство же врачей считало кликушество простымъ шарлатанствомъ, и въ 1843 г. состоялось распоряженіе о вразумленіи кликушъ. Сохранился еще докладъ одного Сибирскаго врача, который молитвенную сосредоточенность бурятъ-ламаитовъ принялъ за тихое умопомѣшательство и причину этого явленія предполагалъ въ отравленіи бурятъ ламами. Не мало было въ Россіи и самозванныхъ докторовъ, «шарлатановъ», особенно изъ иностранцевъ. Вредъ, причиняемый ими, заставилъ прибѣгнуть къ высылкѣ ихъ за границу.

Мало было также больницъ и аптекъ. Первыхъ въ 1855 г. числилось 533 съ 18.866 кроватями, но положеніе больницъ признавалось неудовлетворительнымъ, по недостатку денежныхъ средствъ, медицинскихъ принадлежностей и врачебнаго персонала. Аптекъ въ 1827 г. было 414; большая часть ихъ находилась въ столицахъ и губерніяхъ, присоединенныхъ отъ Польши, въ самой же Имперіи было «весьма мало» аптекъ. Къ 1852 г. число ихъ увеличилось до 749, но и то, конечно, далеко не соотвѣтствовало истинной потребности.

При такихъ ничтожныхъ средствахъ приходилось дѣйствовать Министру Внутреннихъ Дѣлъ въ области народнаго здравія. Между тѣмъ, вслѣдствіе антисанитарной обстановки и плохого питанія населенія, въ странѣ постоянно свирѣпствовали всевозможныя повальныя заболѣванія: тифъ, цынга, скарлатина, корь, оспа, тяжкія формы простудныхъ и желудочныхъ болѣзней и т. п. Органы Министерства Внутреннихъ Дѣлъ изъ году въ годъ регистрировали тысячи и десятки тысячъ безвременныхъ смертей и констатировали ихъ причины и невозможность бороться противъ нихъ, при скудости медицинскихъ средствъ. Безпрестанныя повальныя болѣзни и плохое питаніе, изнуряя населеніе, дѣлали его крайне воспріимчивымъ къ всевозможнымъ заноснымъ заразамъ, которыя, разъ прорвавшись черезъ

русскую границу, свивали себѣ прочное гнѣздо и держались съ большимъ упорствомъ. Дѣйствительно, за 35 лѣтъ описываемаго періода лишь 5 лѣтъ не отмѣчены заносными эпидеміями.

Самой страшной изъ эпидемическихъ болѣзней была въ то время холера, дотолѣ неизвѣстная нашимъ медикамъ и впервые проникшая къ намъ въ 20-хъ годахъ XIX вѣка. Эта зараза въ 1817 г. охватила всю Индію, а оттуда быстро распространилась по Китаю, Средней Азіи и Азіатской Турціи. До Россіи холера дошла въ 1820 г.; въ этомъ году, а также въ 1821 и 1822 г.г., она спорадически и въ слабой еще формѣ проявлялась въ нѣсколькихъ мѣстахъ Южной Россіи. Столкнувшіеся съ новою болѣзнью врачи не могли ее опредѣлить и въ донесеніяхъ своихъ обозначали какъ особый видъ горячки съ своеобразными симптомами. Въ 1823 г. холера появилась въ Грузіи и Астрахани уже подъ своимъ настоящимъ именемъ. Петербургскій медицинскій міръ отнесся къ ней съ недоумѣніемъ и не могъ отвѣтить на вопросъ, заразительна холера или нѣтъ; большинство склонялось къ мысли, что она незаразительна, и потому не было принято карантинныхъ мѣръ. На этотъ разъ, къ счастію болѣзнь была не особенно злокачественна и дальше не пошла. Въ 1824 г. холера возобновилась на Кавказѣ, но опять въ слабой формѣ, такъ что мнѣніе объ относительной неопасности холеры возобладало.

Вообще, въ это время возникли сильныя сомнѣнія въ цѣлесообразности карантинной системы. Указывали, что карантины страшно стѣсняютъ международную торговлю, а польза ихъ гадательна. Въ 1826 г. былъ учрежденъ для обсужденія этого вопроса особый комитетъ, въ составъ котораго вошелъ и Управлявшій Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ В. С. Ланской. Комитетъ нашелъ, что карантинами надо пользоваться съ большою осторожностью. Поэтому, когда въ 1827 г. холера появилась въ Монголіи, и начальство пограничныхъ Сибирскихъ областей поспѣшило учредить карантинныя цѣпи, В. С. Ланской, съ одобренія Комитета Министровъ, объявилъ, «что холера не есть болѣзнь заразительная, что извѣстія о дѣйствіяхъ ея въ Монголіи, за 1000 верстъ отъ границы, несовсѣмъ достовѣрны, и что потому сдѣланныя на мѣстѣ распоряженія совершенно ненужны, безполезны и стѣснительны для торговли и жителей.» Карантинная цѣпь въ Сибири была отмѣнена, и болѣзнь, дѣйствительно не проникла въ русскіе предѣлы, какъ бы подтверждая тѣмъ мнѣніе объ ея безобидности. Въ виду этого карантинныя правила въ 1828 г. были вообще значительно облегчены.

И вотъ въ 1829 г. холера, уже въ зловѣщей формѣ, появилась въ Оренбургѣ, занесенная Бухарскими и Хивинскими купцами, затѣмъ быстро перешла на Волгу и по ней поднялась почти до Казани. Морозы ненадолго прекратили эпидемію, но съ 1830 г. она съ новою силою возникла на Кавказѣ и въ Оренбургской губерніи и съ необычайной быстротой стала распространяться. Мнѣніе о незаразительности холеры должно было пасть, но къ карантинной системѣ возвращаться не хотѣли, и потому создалась теорія, что холера распространяется не прикосновеніемъ, а разносится вѣтромъ по воздуху, и что, слѣдовательно, карантины не нужны. Въ Оренбургѣ, гдѣ съ незванною гостьею ознакомились уже близко, думали иначе и поспѣшили поставить на границѣ карантинную цѣпь. Но Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, Графъ А. А. Закревскій, опираясь на мнѣніе Медицинскаго Совѣта и Комитета Министровъ, отмѣнилъ мѣры Оренбургскихъ властей и разослалъ губернаторамъ постановленіе, чтобы они, безъ разрѣшенія Правительства, не принимали карантинныхъ мѣръ противъ холеры, а заботились только о подачѣ медицинской помощи заболѣвающимъ. Ничѣмъ не сдерживаемая, зараза быстро охватила всю Европейскую Россію, кромѣ С.-Петербургской и Западныхъ губерній.

Тогда была образована для борьбы съ болѣзнью центральная коммиссія, съ Графомъ А. А. Закревскимъ во главѣ. Для болѣе успѣшнаго дѣйствія, коммиссія избрала мѣстомъ своего пребыванія Саратовъ, самый центръ эпидеміи. Тутъ, ознакомившись съ дѣломъ на мѣстѣ, Графъ Закревскій убѣдился въ истинномъ характерѣ холерной заразы и сталъ горячимъ сторонникомъ карантиновъ. Но было уже поздно: болѣзнь разлилась широкимъ потокомъ, и остановить ее не было возможности. Тѣмъ не менѣе Графъ Закревскій предписалъ строгія карантинныя мѣры; Комитетъ Министровъ оставаясь на прежней точкѣ зрѣнія призналъ ихъ «слишкомъ отяготительными» и ограничилъ; тогда Графъ Закревскій исходатайствовалъ у Императора Николая Павловича разрѣшеніе на строжайшее



Графъ ЛЕВЪ АЛЕКСѢЕВИЧЪ ПЕРОВСКІЙ родился въ 1793 г.; окончивъ курсъ въ Московскомъ Университетѣ въ 1811 г., вступилъ въ военную службу и состоялъ въ ней до 1823 г., когда былъ причисленъ къ Государственной Коллегіи Иностранныхъ Дѣлъ; въ 1828 г. назначенъ Вице-Президентомъ Департамента Удѣловъ; въ 1831 г. — Сенаторомъ; въ 1840 г. — Товарищемъ Министра Удѣловъ и Членомъ Государственнаго Совѣта; въ 1841 г.—Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ; въ 1843 г. произведенъ въ Дѣйствительные Тайные Совѣтники; въ 1849 г. возведенъ въ графское достоинство; въ 1852 г. назначенъ Министромъ Удѣловъ и Управляющимъ Кабинетомъ ЕГО ИМПЕРАТОРСКАГО ВЕЛИЧЕСТВА; † въ 1856 г.

оцѣпленіе зараженныхъ мѣстъ и энергично сталъ ограждать тѣ островки, которые еще уцѣлѣли среди океана заразы. Лѣтомъ 1831 г. холера, ослабѣвшая зимой, поднялась съ новою силою и на этотъ разъ, не взирая на всѣ усилія Графа Закревскаго, захватила уже всю Имперію кромѣ Сибири, въ серединѣ Іюня проникла она и въ С.-Петербургъ. Съ 1829 по 1831 г. холера унесла свыше 100.000 жертвъ. Послѣ этого эпидемія стала сокращаться, и хотя показывалась еще мѣстами въ 1832—1835 г.г., но уже въ весьма слабой формѣ.

Не успѣла отхлынуть волна холеры, налетѣвшая изъ Азіи, какъ та же болѣзнь ворвалась въ Россію изъ Австріи: въ 1836 г. она проникла въ Царство Польское, а отсюда разлилась въ 1837 г. по Западному краю и удержалась здѣсь до 1838 г.

Слѣдующее посѣщеніе холеры достигло неслыханной силы. Она появилась въ 1846 г. въ Закавказьи, а въ 1847 г. распространилась на Поволжскія губерніи до Нижняго-Новгорода и Вятки, охватила всю Южную Россію, поднялась на сѣверъ до Москвы и къ западу отъ Днѣпра—до Витебска. Погибшихъ отъ холеры въ этомъ году, по оффиціальнымъ свѣдѣніямъ, значилось 116.501 ч. Въ 1848 г. эпидемія возобновилась на прежнихъ мѣстахъ, а съ открытіемъ навигаціи пошла и дальше «съ неимовѣрною быстротою и скоро достигла ужасающихъ размѣровъ», захвативъ къ 1 Іюля всю Европейскую Россію и проникнувъ въ Тобольскую губернію. Погибло 668.062 ч.; изъ губернскихъ городовъ была пощажена заразою одна Вятка. На этотъ разъ Медицинскій Департаментъ окончательно установилъ, что холерная зараза распространяется путемъ переноса ея съ мѣста на мѣсто людьми, что воздушныя теченія никакого вліянія на ходъ ея не имѣютъ, и что усиливается она антигигіеническою обстановкою и вредною пищею. Практическимъ выводомъ изъ всей суммы наблюденій Департаментъ ставилъ утвержденіе, что «частныя оцѣпленія отдѣльныхъ окрестностей — тамъ гдѣ правила оцѣпленія могутъ быть соблюдены съ должною строгостью, безъ стѣсненія народа, — вѣроятно были бы полезны». Въ 1849 и 1850 гг. холера еще продолжала кое-гдѣ появляться, но сила ея постепенно ослабѣвала.



Памятникъ Императору Николаю I, въ С.-Петербургѣ.

Еще ужаснѣе была, пови-

димому, эпидемія въ 1852—55 гг. Она сначала проникла изъ Царства Польскаго въ Западный край и Остзейскія губерніи, въ 1853 г. охватила 45 губерній Европейской Россіи, Кавказъ и Западную Сибирь, въ 1854 г. свирѣпствовала въ 36 губерніяхъ и обѣихъ столицахъ, въ 1855 г. сосредоточилась въ 32 губерніяхъ средней, западной и южной Россіи. За одинъ этотъ послѣдній годъ умерло отъ холеры 124.304 ч. Точныя цифры за предыдущіе годы не установлены.

Удачнѣе шла борьба съ чумою, которая въ 1820, 1825 и 1829 гг. появлялась въ Бессарабіи, въ 1830 г. унесла до 6.000 ч. въ Одессѣ, Севастополѣ, Бессарабіи и Закавказьи, въ 1835 г. опять обнаружилась въ Одессѣ, въ 1836 г.—въ Грузіи, въ 1837 г.—въ Ѳеодосіи и Одессѣ, въ 1838—1843 гг. пробивалась изъ Турціи и Персіи на Кавказъ. Однако строгими карантинными мѣрами каждый разъ болѣзнь прекращалась почти на самомъ мѣстѣ зарожденія.

Оспопрививаніе, надъ распространеніемъ котораго такъ энергично и такъ малоуспѣшно трудилось еще Министерство Полиціи, съ 1821 г. совсѣмъ упало. Только Гр. Перовскій внесъ въ это дѣло нѣкоторое оживленіе, но и при немъ бывали года, когда лишь 1/3 новорожденныхъ подвергалась прививкѣ. Поэтому оспенныя эпидеміи повторялись каждогодно съ большей или меньшей силой. Въ 1855 г. была учреждена при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ особая коммиссія для усиленія оспопрививанія.

Графу Перовскому принадлежатъ и первыя серьезныя мѣры, направленныя противъ распространенія сифилиса. Съ этою цѣлью были учреждены, на первый разъ, въ С.-Петербургѣ, Москвѣ, Вильнѣ и Нижнемъ Новгородѣ врачебно-полицейскіе камитеты, которымъ поручался надзоръ за очагами заразы. Между прочимъ, введены были періодическіе осмотры чернорабочихъ. Обнаруживаемые такимъ путемъ зараженные субъекты немедленно помѣщались въ больницы, при чемъ вновь была открыта при Московскомъ комитетѣ спеціальная больница на 100 кроватей, а въ Московской же больницѣ для чернорабочихъ учреждено съ тою же цѣлью женское отдѣленіе. Кромѣ того, затребованы были отъ врачебныхъ управъ свѣдѣнія о распространеніи заразы въ народѣ, и для ознакомленія съ положеніемъ болѣзни въ разныхъ мѣстностяхъ, командированы отъ Министерства въ разныя губерніи три врача. Къ 1851 г. было выработано и создано наставленіе о мѣрахъ полиціи противъ любострастной болѣзни.

Заслуживаетъ еще упоминанія, что къ этой же эпохѣ относятся первыя свѣдѣнія объ инфлуэнцѣ въ Россіи. Она появилась у насъ въ 1833 г. и, начавшись въ Иркутской губерніи, скоро охватила почти всю Имперію, но приводила къ смерти только въ тѣхъ случаяхъ, когда осложнялась какоюлибо иною болѣзнью. Мѣстами она повторялась въ повальной формѣ также въ 1834 и 1836 гг.

Изъ общихъ мѣръ по улучшенію врачебной администраціи слѣдуетъ отмѣтить учрежденіе въ 1852 г., по мысли С. С. Ланского, комитетовъ общественнаго здравія въ губернскихъ и уѣздныхъ городахъ. Составъ этихъ комитетовъ былъ смѣшанный, т. е. въ него входили какъ представители администраціи, такъ и представители мѣстнаго населенія (предводители дворянства и городскіе головы). Цѣлью комитетовъ было вразумленіе народа насчетъ общественнаго здравія и борьба съ эпидеміями.

Скотскіе падежи въ значительныхъ размѣрахъ повторялись рѣшительно каждогодно, захватывая болѣе или менѣе обширные районы и уничтожая иногда свыше милліона головъ. Борьба съ этимъ зломъ была прямо немыслима, потому что въ 1828 г. на всю Россію было 38 ветеринаровъ, а по усиленнымъ штатамъ 1836 г. полагалось въ 33 губерніяхъ по 2 ветеринарныхъ врача, а въ 16—по 1. Скотъ гибъ, главнымъ образомъ, отъ чумы и сибирской язвы, причемъ послѣдняя постоянно переходила на людей и ежегодно уносила не мало жертвъ. Падежи являлись страшнымъ бичемъ для крестьянскаго населенія и для небогатыхъ помѣщиковъ, доводя ихъ иногда до полнаго разоренія. Для ослабленія этого зла могло бы служить страхованіе скота, и мысль о введеніи такой операціи, дѣйствительно, является у насъ въ 1832 г., по инпціативѣ Мемельскаго купца Шперлинга, который предложилъ Правительству ввести страхованіе отъ падежей по прусскому образцу. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ не нашло возможнымъ возложить эту операцію на казну и предоставило ее иниціативѣ самихъ

хозяевъ. Но на предложеніе Министерства никто не отозвался. Въ 1839 г. Шперлингъ вмѣстѣ съ отставнымъ маіоромъ Эккельномъ представили въ Министерство проектъ общества взаимнаго страхованія скота, и проектъ этотъ былъ утвержденъ, но предпріятіе опять не состоялось, въ виду полнаго равнодушія скотовладѣльцевъ къ этому дѣлу.

Чтобы поставить борьбу съ падежами на прочную почву, Графъ Перовскій въ 1845 г. составилъ коммиссію изъ иностранныхъ ветеринаровъ и профессоровъ и поручилъ ей объѣхать 16 губерній, въ которыхъ существовало крупное скотоводство. Коммиссія опредѣлила, что главный бичъ скота въ Россіи—чума, менѣе распространена сибирская язва. Чума возникаетъ на юго-востокѣ Имперіи, гдѣ скотоводство наиболѣе распространено, но ведется съ полнымъ пренебреженіемъ гигіеническихъ требованій; отсюда гурты и воловыи обозы разносятъ заразу въ разныхъ направленіяхъ. Поэтому, какъ скотопромышленныя губерніи, такъ и пути изъ нихъ должны находиться подъ строгимъ ветеринарнымъ надзоромъ; между тѣмъ ветеринаровъ очень мало, и большинство ихъ недостаточно свѣдущи, такъ что мѣры, принимаемыя ими, недостаточны; главная ошибка заключается въ томъ, что, пока болѣзнь сосредоточивается въ небольшомъ районѣ, на нее никто не обращаетъ вниманія, а тревога начинается лишь тогда когда эпизоотія захватитъ уже значительное пространство, и борьба съ нею становится невозможною. На основаніи этихъ заключеній выяснилось, что, если вразумить скотопромышленниковъ не во власти Министерства, то необходимо серьезнѣе поставить ветеринарную часть, т. е., прежде всего слѣдуетъ повысить образованіе, даваемое ветеринарамъ, и увеличить ихъ число. Съ этою цѣлію въ 1848 г. открыто было въ Дерптѣ ветеринарное училище, уставъ котораго выработанъ былъ совмѣстно Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ и Управленіемъ Государственнаго Коннозаводства, а въ 1850 г. практическая ветеринарная школа при Харьковскомъ университетѣ преобразована также въ ветеринарное училище, по образцу Дерптскаго. Такимъ путемъ явилась возможность подготовить удовлетворительный ветеринарный персоналъ и при помощи его впослѣдствіи создать болѣе раціональную систему борьбы съ скотскими падежами.

Посильное участіе въ дѣлѣ медицинской помощи населенію принимали приказы общественнаго призрѣнія. Эти учрежденія въ началѣ описываемаго періода располагали 14.971.200 руб. собственныхъ капиталовъ и, сверхъ того, 21.445.000 руб. постороннихъ, а всего имѣли въ оборотѣ 36.416.200 руб. (счетъ на ассигнаціи). Къ 1855 г. весь оборотный капиталъ приказовъ возросъ до 102.116.000 руб. при счетѣ уже на серебро, въ томъ числѣ собственныхъ капиталовъ было свыше 13.000.000 руб. и вкладовъ—нѣсколько менѣе 89.000.000 руб. Въ томъ же году доходы приказовъ простирались почти до 4.000.000 руб., хотя 1855 г. и уступалъ въ этомъ отношеніи предшествующимъ: наибольшій доходъ за весь описываемый періодъ приказы получали въ 1852 г. (5.856.336 руб.) Но какъ капиталы, такъ и доходы распредѣлялись между отдѣльными приказами весьма неравномѣрно. Такъ, въ 1844 г. всѣ приказы имѣли болѣе 17.500.000 руб. собственныхъ капиталовъ и получили дохода около 4.000.000 руб.; въ томъ числѣ С.-Петербургскій приказъ владѣлъ капиталомъ свыше 2 милліоновъ, два приказа имѣли свыше 850.000 руб. каждый, семь приказовъ — свыше 500.000 руб., десять приказовъ - отъ 300.000 до 500.000 руб.; зато приказы въ другихъ губерніяхъ были такъ бѣдны, что должны были ограничивать кругъ своихъ дѣйствій: особенно скудны были средства Архангельскаго, Бессарабскаго, Эстляндскаго и Олонецкаго приказовъ, доходъ которыхъ не превышалъ 12.000 руб.

Дѣятельность приказовъ была весьма разнообразна: они содержали больницы, богадѣльни, инвалидные дома, пріюты для подкидышей и сиротъ, рабочіе дома для преступниковъ, оказывали помощь бѣднымъ, почему-либо не попавшимъ въ учрежденія приказовъ, и выдавали субсидіи учебнымъ и богоугоднымъ заведеніямъ другихъ вѣдомствъ. Необходимо замѣтить, что учрежденія приказовъ сосредоточивались почти исключительно въ губернскихъ городахъ. Въ первые годы описываемаго періода приказы расходовали около половины своихъ средствъ на воспитательные дома, устроенные по образцу С.-Петербургскаго и Московскаго. Но къ 1828 г. окончательно выяснилась непроизводительность этихъ громадныхъ тратъ; во-первыхъ, приказы всетаки были не въ силахъ гигіенично обставить свои воспи-

тательные дома, и смертность дѣтей въ нихъ была ужасающая; во-вторыхъ, эти дома становились жертвою эксплоатаціи, противъ которой невозможно было бороться: крестьянки постоянно приносили сюда своихъ законныхъ дѣтей, выдавая ихъ за незаконныхъ, а потомъ сами же брали ихъ къ себѣ на вскормленіе, но уже съ платою отъ приказовъ. Въ виду этихъ обстоятельствъ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ въ 1828 г. распорядилось, чтобы приказы не открывали новыхъ воспитательныхъ домовъ, а въ существующіе принимали только дѣтей, подобранныхъ полиціею и совершенно безродныхъ.

Съ другой стороны, Графъ В. П. Кочубей еще въ 1820 г. обратилъ вниманіе на судьбу сиротъ, воспитывавшихся въ пріютахъ приказовъ: проживъ, до извѣстнаго возраста, на иждивеніи приказовъ, эти питомцы затѣмъ выпускались въ жизнь, не получивъ почти никакихъ знаній, которыя дали бы имъ вѣрный кусокъ хлѣба, и потому часто попадали въ число бездомныхъ бродягъ. Графъ Кочубей потребовалъ, чтобы приказы заботились не только о матеріальномъ призрѣніи сиротъ, но и давали бы имъ образованіе, соотвѣтствующее способностямъ каждаго. Съ этою цѣлью, съ 1823 г. при пріютахъ стали учреждаться особыя отдѣленія для подготовки воспитанниковъ на должности канцелярскихъ служителей, а особенно способныхъ дѣтей велѣно было отдавать въ среднія и даже въ высшія учебныя заведенія, съ обязательствомъ поступить, по окончаніи курса, на государственную службу. Затѣмъ, въ 1824 г. Рязанскій приказъ устроилъ чертежную для приготовленія землемѣровъ и архитекторовъ; впрочемъ въ 1830 г. она была закрыта. Въ 1825 г. въ Москвѣ былъ открытъ домъ трудолюбія для обученія дѣвицъ-сиротъ рукодѣліямъ. При нѣкоторыхъ больницахъ были учреждены фельдшерскія школы. Особенное вниманіе приказы обращали на подготовку медицинскаго персонала, а въ 1853 г., двумя постановленіями Министра Внутреннихъ Дѣлъ, эта цѣль была указана, какъ существеннѣйшая въ дѣятельности приказовъ по образованію. Въ первомъ изъ упомянутыхъ постановленій сказано: «Вмѣсто воспитанія на счетъ суммъ приказовъ молодыхъ людей для помѣщенія въ канцелярскіе чиновники, въ которыхъ нѣтъ недостатка, содержать стипендіатовъ въ медицинскихъ факультетахъ Университетовъ и въ Медико-Хирургической Академіи, съ тѣмъ, чтобы, по полученіи медицинской степени, они обязаны были служить 10 лѣтъ, по назначенію начальства, въ званіяхъ городовыхъ и уѣздныхъ врачей». Второе постановленіе предоставляло приказамъ, «независимо отъ помѣщенія сиротъ пенсіонерами гимназій и дальнѣйшаго ихъ образованія, содержать въ сихъ гимназіяхъ, съ разрѣшенія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, на счетъ остатковъ отъ текущихъ доходовъ, дѣтей такихъ дворянъ и чиновниковъ, которые изъявятъ желаніе, по окончаніи дѣтьми ихъ гимназическаго курса, на отправленіе ихъ въ Университеты или Академіи, для слушанія медицинскихъ лекцій, съ тѣмъ, чтобы по полученіи медицинской степени, они прослужили 10 лѣтъ» городовыми и уѣздными врачами. Въ 1854 г. стипендіатовъ приказовъ въ различныхъ среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеніяхъ было 557 человѣкъ, и на содержаніе ихъ потрачено 106.745 р.

Изъ заведеній приказовъ наибольшее вниманіе удѣлялось больницамъ. Еще въ 1823 г. Графъ Кочубей, заботясь о возможномъ благоустройствѣ ихъ, издалъ весьма подробную инструкцію для возведенія больничныхъ зданій и для приспособленія ихъ къ требованіямъ гигіены, но недостатокъ средствъ и отсутствіе здравыхъ понятій о больничномъ дѣлѣ среди мѣстныхъ дѣятелей долго еще держали наши больницы въ неудовлетворительномъ положеніи. Были и другія причины, тормазившія развитіе больничнаго дѣла въ Россіи. Графъ А. А. Закревскій, посѣтившій немало богоугодныхъ заведеній во время своихъ путешествій по Россіи 1829 и 1831 гг., нашелъ ихъ «несоотвѣтствующими цѣли, особенно городскія больницы»: въ нихъ призрѣвались преимущественно больные военнаго званія, а городскіе жители въ нѣкоторыхъ мѣстахъ вовсе не принимались. Поэтому Министръ въ 1831 г. распорядился, чтобы губернаторы положили конецъ такому ненормальному предпочтенію военнаго сословія всѣмъ прочимъ, и въ то же время изыскали средства къ распространенію и умноженію больницъ повсемѣстно.

Но этотъ циркуляръ мало подвинулъ дѣло впередъ, потому что причины печальнаго положенія

больницъ коренились очень глубоко. «Состояніе городскихъ больницъ и изысканіе средствъ къ улучшенію ихъ, писалъ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Д. Н. Блудовъ въ всеподданнѣйшемъ отчетѣ за 1834 г.,—занимаетъ меня съ самаго времени вступленія моего въ управленіе Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ. Для сего были требованы мною отъ губернскихъ начальствъ подробныя, точныя свѣдѣнія и основанныя на нихъ предположенія. Сообразивъ сіи свѣдѣнія и заключенія, я еще болѣе удостовѣрился какъ въ томъ, что нельзя сихъ больницъ оставить въ ихъ прежнемъ положеніи, сколько бы впрочемъ ни былъ усиленъ за ними надзоръ непосредственныхъ главныхъ мѣстныхъ начальствъ гражданскихъ и врачебныхъ (ибо никакое наблюденіе, никакое стараніе не можетъ замѣнить недостатка въ матеріальныхъ способахъ, такъ сказать, элементахъ устройства сихъ заведеній), такъ равно и въ невозможности завести нынѣ же во всѣхъ городахъ новыя, хорошія больницы съ приличными штатами и съ назначеніемъ достаточныхъ суммъ для содержанія ихъ въ такомъ видѣ. Сей расходъ долженствовалъ бы простираться до нѣсколькихъ милліоновъ и сверхъ того былъ бы до нѣкоторой степени напрасенъ, будучи не въ точности соразмѣренъ истинной его цѣли, настоящимъ въ семъ отношеніи потребностямъ общества; ибо часто случается, что въ больницѣ уѣзднаго города долгое время или совсѣмъ не бываетъ больныхъ, или же бываетъ не болѣе двухъ или трехъ, едва требующихъ врачеванія, между тѣмъ какъ главныя и почти всѣ издержки остаются по заведенію тѣ же. Сіе вело къ заключенію, что, кромѣ отдѣльныхъ распоряженій для возможнаго нынѣ же исправленія городскихъ больницъ, необходимо дать сей части общее новое образованіе, которое, соотвѣтствуя дѣйствительнымъ нуждамъ настоящаго времени, дозволяло бы впослѣдствіи, по мѣрѣ умноженія сихъ нуждъ и способовъ Правительства или городовъ, постепенно умножать и число лечебныхъ заведеній».

Приведенныя слова Д. Н. Блудова ясно показываютъ, что населеніе питало къ больницамъ недовѣріе, которое могло быть сломлено только радикальнымъ улучшеніемъ врачебнаго персонала и широкимъ распространеніемъ просвѣщенія въ народныхъ массахъ. Помимо этихъ путей, вопросъ, очевидно, не могъ быть разрѣшенъ никакими административными мѣрами. Поэтому не привела къ осязательнымъ результатамъ и реформа, начатая Д. Н. Блудовымъ въ 1834 г. и постепенно осуществлявшаяся въ послѣдующіе годы. Рѣшено было учредить не болѣе двухъ или трехъ больницъ въ каждой губерніи, назвавъ ихъ окружными и размѣстивъ ихъ по населеннымъ городамъ, имѣющимъ центральное положеніе въ данной мѣстности, чтобы въ эти лечебницы «изъ другихъ приписныхъ къ нимъ уѣздовъ было удобно доставлять одержимыхъ хроническими болѣзнями, а въ уѣздныхъ и, если будетъ возможно и нужно, въ заштатныхъ городахъ, въ значительнѣйшихъ посадахъ и мѣстечкахъ имѣть лишь небольшіе лазареты для помощи въ маловажныхъ, или же острыхъ, хотя болѣе опасныхъ, но скоро перемежающихся болѣзняхъ, доколѣ еще сіе не укажетъ надобности и средствъ мало по малу распространить и возвести ихъ на степень лечебницъ». Въ силу особаго, вновь выработаннаго устава, окружныя лечебницы подчинены главному вѣдѣнію приказовъ, или попечительныхъ совѣтовъ, которые предполагалось учредить при каждомъ приказѣ; составъ этихъ совѣтовъ, какъ и многихъ другихъ мѣстныхъ учрежденій, возникшихъ въ данную эпоху, былъ сословно-правительственный, и они ставились подъ непосредственное наблюденіе мѣстной административной власти.

Въ устройствѣ самыхъ приказовъ значительныхъ перемѣнъ не произошло; только въ составъ всѣхъ ихъ постепенно, начиная съ 1822 г., введено было новое должностное лицо—непремѣнный членъ, на котораго возлагалась по преимуществу вся текущая исполнительная дѣятельность. Мѣра эта была вызвана тѣмъ обстоятельствомъ, что всѣ лица, входившія въ составъ приказовъ по закону Императрицы Екатерины II, несли, независимо отъ приказовъ, сложныя обязанности по другимъ своимъ должностямъ и потому не могли удѣлять достаточно времени для дѣлъ общественнаго призрѣнія. Затѣмъ, съ 1826 г. Министерство обратило особенное вниманіе на упорядоченіе счетной части въ приказахъ, которая, при возрастаніи ихъ капиталовъ и расширеніи кредитныхъ операцій, весьма усложнялась, и, при недостаточной бдительности надзора, допускала великія злоупотребленія.

Ростъ дѣятельности приказовъ за описываемый періодъ ясенъ изъ слѣдующаго сопоставленія:

къ 1 Января 1831 г. приказы содержали 418 заведеній, въ коихъ находилось 19.189 призрѣваемыхъ; черезъ четверть вѣка, къ 1 Января 1855 г. число заведеній и ихъ отдѣленій возрасло до 856, а количество призрѣваемыхъ—до 34.080 человѣкъ. Въ частности, приказы содержали къ 1 Января 1855 г. 20 сиротскихъ домовъ и 3 ихъ отдѣленія съ 1.022 призрѣваемыми, 18 воспитательныхъ домовъ и ихъ отдѣленій съ 539 питомцами, 16 училищъ и отдѣленій для дѣтей канцелярскихъ служителей съ 865 учениками, 5 фельдшерскихъ школъ съ 175 учащимися, 557 больницъ съ 19.907 кроватями, 47 домовъ и отдѣленій для умалишенныхъ съ 1.660 больными, 123 богадѣльни съ 7.185 призрѣваемыми, 9 инвалидныхъ домовъ съ 415 инвалидами и 51 рабочій и смирительный домъ съ 2.352 заключенными. На содержаніе этихъ учрежденій затрачено въ 1854 г. свыше 2.700.000 р. Сверхъ того, какъ указано выше, приказы имѣли 557 своихъ стипендіатовъ въ среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеніяхъ другихъ вѣдомствъ и на содержаніе ихъ затратили въ 1854 г. 106.745 р. Наконецъ, на пособія учебнымъ и благотворительнымъ учрежденіямъ постороннихъ вѣдомствъ приказы отпустили въ этомъ же году свыше 380.000 руб. и на помощь бѣднымъ, не живущимъ въ заведеніяхъ приказовъ,—свыше 18.000 руб.





V.

ДѢЛА ВѢРОИСПОВѢДНЫЯ.

Духовныя дѣла иностранныхъ исповѣданій находятся въ вѣдѣніи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ съ 1832 г., а до тѣхъ поръ органы, завѣдывавшіе исповѣдными дѣлами, неоднократно измѣнялись. Эта отрасль администраціи возникла въ XVIII в. и постепенно развивалась, по мѣрѣ того какъ присоединеніе къ Россіи новыхъ областей на Западѣ и Югѣ увеличивало число русскихъ подданныхъ-иновѣрцевъ.

Прежде всего потребовался органъ для веденія духовныхъ дѣлъ лютеранскаго исповѣданія, и въ 1734 г. учреждена была для этой цѣли Юстицъ-коллегія Лифляндскихъ, Эстляндскихъ и Курляндскихъ Дѣлъ, которая, впрочемъ, никогда не отличалась активностью, такъ что вліяніе ея на лютеранскій церковный міръ было незамѣтно. Раздѣлы Польши поставили подъ власть Русскаго Государя значительную массу католиковъ, и съ 1774 г. начался рядъ мѣръ по организаціи управленія римско-католическими церквами въ Россіи. Въ 1798 г. эти мѣры завершились учрежденіемъ въ С.-Петербургѣ римско-католической духовной коллегіи, подъ начальствомъ Архіепископа Могилевскаго, Митрополита всѣхъ римско-католическихъ церквей въ Россіи, которыя раздѣлены на 6 епархій. Въ 1801 г. издано было положеніе для духовнаго и церковнаго управленія римско-католической церкви; оно опредѣляло права и обязанности какъ высшаго правительственнаго мѣста для нея—коллегіи, такъ и епархіальныхъ консисторій. Греко-уніаты первоначально оставались въ вѣдѣніи католическихъ органовъ управленія, но въ 1809 г. образована особая уніатская Литовская Митрополія.

Что касается до нехристіанскихъ вѣроисповѣданій, то на нихъ обращалось мало вниманія. Только относительно евреевъ былъ принятъ рядъ мѣръ, но и то не духовнаго, а гражданскаго характера.

Въ такомъ положеніи находились дѣла, когда въ правительственныхъ сферахъ Россіи получилъ преобладаніе весьма терпимый взглядъ на вѣроисповѣдныя различія, и появилось стремленіе объеди-

нить послѣдователей всевозможныхъ религіозныхъ ученій на почвѣ обще-человѣческихъ нравственныхъ задачъ. Однимъ изъ вліятельнѣйшихъ представителей этого теченія былъ Оберъ-Прокуроръ Святѣйшаго Синода, Князь А. Н. Голицынъ, подъ начальствомъ котораго и учреждено въ 1810 г. Главное Управленіе Духовныхъ Дѣлъ Иностранныхъ Исповѣданій, слитое въ 1817 г. съ вѣдомствомъ Православнаго Исповѣданія и Министерства Народнаго Просвѣщенія, подъ именемъ Министерства Духовныхъ Дѣлъ и Народнаго Просвѣщенія.

Дѣятельность Князя Голицына дала мало практическихъ результатовъ, потому что новое вѣдомство должно было потратить прежде всего немало времени на приведеніе въ извѣстность ввѣренныхъ ему частей. Надо было собрать свѣдѣнія о числѣ исповѣдающихъ ту или другую вѣру, о количествѣ духовенства и церковныхъ учрежденій, ознакомиться съ постановленіями и ученіемъ разныхъ исповѣданій, создать органы управленія и т. п. На этихъ предварительныхъ работахъ и сосредоточивалась, главнымъ образомъ, дѣятельность новаго Главнаго Управленія. Однако и основная идея Князя Голицына успѣла проявиться въ рядѣ мѣропріятій, изъ которыхъ наиболѣе значительнымъ было учрежденіе въ 1812 г. Библейскаго общества. Это Общество имѣло цѣлью изданіе и распространеніе Священнаго Писанія на иностранныхъ языкахъ, но печатало Библію и на Славянскомъ языкѣ, и даже въ большемъ количествѣ экземпляровъ, чѣмъ на другихъ. По мысли Князя Голицына, при помощи Библейскаго Общества должно было произойти сближеніе христіанъ различныхъ исповѣданій на почвѣ общей, для всѣхъ одинаково важной работы. Къ 1819 г. Общество имѣло уже 49 отдѣленій и 124 сотоварищества, большинство которыхъ находилось въ центральной Россіи. Но нѣкоторыя вліятельныя духовныя лица отнеслись къ Обществу отрицательно, и скоро дѣятельность его была значительно ограничена, а въ 1826 г. оно совсѣмъ закрыто.

Руководясь идеей вѣроисповѣдной терпимости, Князь Голицынъ сначала покровительствовалъ даже іезуитамъ, и въ 1813 г. разрѣшилъ Полоцкой іезуитской академіи давать дипломы на духовныя ученыя степени, наравнѣ съ богословскимъ факультетомъ Виленскаго Университета. Но уже въ 1815 г. пришлось обратить серьезное вниманіе на іезуитскую пропаганду среди православныхъ женщинъ и юношей, ввѣренныхъ ихъ воспитанію. Въ этомъ направленіи вскрылись такіе факты, что іезуитамъ былъ запрещенъ въѣздъ въ столицы, а въ 1819 г. состоялось Высочайшее повелѣніе, выслать всѣхъ іезуитовъ, «подъ присмотромъ полиціи за предѣлы государства и впредь не впускать въ Россію». Полоцкая академія была закрыта. Вообще, католическая пропаганда доставляла Правительству много заботъ. Такъ въ 1814 г. возникла въ Ригѣ распря между городскимъ магистратомъ и ксендзомъ, который, проповѣдуя латышамъ-протестантамъ по латышски, многихъ склонилъ къ принятію католичества. Магистратъ не раздѣлялъ объективности Князя Голицына и находилъ, что въ Ригѣ католичество только терпимо и не можетъ пользоваться одинаковыми правами съ лютеранствомъ и православіемъ а потому упомянутый ксендзъ долженъ подвергнуться карѣ. Князь Голицынъ съ большимъ трудомъ уладилъ эти раздоры. По отношенію къ сепаратистамъ, методистамъ и другимъ сектантамъ лютеранское духовенство обнаружило еще большую нетерпимость, требуя преслѣдованія ихъ административными мѣрами. А когда въ 1815 г. С.-Петербургскій пасторъ Буссе допустилъ нѣкоторыя новшества въ богослуженіи и проповѣди, то волненіе и несогласія среди лютеранъ приняли столь обширные размѣры, что требовали серьезныхъ мѣръ. Возможность подобныхъ смутъ объяснялась, въ значительной мѣрѣ, отсутствіемъ единой и авторитетной духовной власти для всѣхъ протестантскихъ церквей въ Россіи, какою были для католиковъ духовная коллегія и митрополитъ. Въ 1819 г. Князь Голицынъ предложилъ учредить въ С.-Петербургѣ евангелическую генеральную консисторію и званіе евангелическаго епископа; но этотъ проектъ вызвалъ великія недоумѣнія и горячіе протесты со стороны евангелическихъ консисторій, которыя въ прошеніяхъ на имя Государя выражали опасеніе, что сперва введетъ въ протестантство обряды и учрежденія Православной и Католической церквей, а затѣмъ и совершенно измѣнитъ Аугсбургское исповѣданіе. Тщетны были усилія Князя Голицына, направленныя къ разсѣянію недоразумѣній; собранныя имъ совѣщанія значительнѣйшихъ предста-

вителей протестанскаго міра привели только къ новымъ осложненіямъ: члены совѣщаній окончательно разошлись въ мнѣніяхъ и даже стали обвинять другъ друга въ предательствѣ. Дѣло запуталось до крайности.

Съ другой стороны, направленіе дѣятельности Князя Голицына не одобрялось нѣкоторыми членами Православнаго духовенства, которые находили, что достоинство и чистота господствующаго вѣроисповѣданія не достаточно охраняются. Наконецъ, и самъ Князь Голицынъ склонился къ воззрѣніямъ мистиковъ и піэтистовъ, что наложило на послѣдніе годы его дѣятельности тяжелую окраску и заставило его ввѣриться людямъ недостойнымъ. Такимъ образомъ, теоретическіе замыслы Князя Голицына на практикѣ привели къ неожиданнымъ результатамъ; онъ самъ чувствовалъ это и просилъ у Государя отставки, на что Императоръ Александръ Павловичъ отвѣтилъ ему «И я, любезный князь, не разъ уже хотѣлъ объясниться съ вами чистосердечно. Въ самомъ дѣлѣ, ввѣренное вамъ Министерство какъ-то не удалось вамъ. Я думаю упразднить сложное Министерство». 15 Мая 1824 г. на мѣсто Князя Голицына былъ назначенъ адмиралъ Шишковъ, при чемъ самое Министерство Духовныхъ Дѣлъ и Народнаго Просвѣщенія было упразднено: Святѣйшій Синодъ выдѣлился, на прежнемъ основаніи, въ самостоятельное вѣдомство, а Шишкову подчинены, какъ два отдѣльныхъ учрежденія, Министерство Народнаго Просвѣщенія и Главное Управленіе Духовныхъ Дѣлъ Иностранныхъ Исповѣданій.

За недолговременное управленіе Шишкова положеніе дѣлъ мало измѣнилось. Протестанты попрежнему волновались изъ-за вопроса объ учрежденіи генеральной консисторіи и въ то же время жаловались, что ихъ церковь страждетъ отъ появленія новыхъ сектъ, что успѣхи «холоднаго ученія» раціоналистовъ отталкиваютъ многихъ отъ лютеранства и способствуютъ успѣхамъ католической пропаганды. Католики, въ свою очередь, жаловались на лютеранскую пропаганду, которая, будто бы, отторгала отъ католической церкви ксендзовъ и монаховъ, соблазняя ихъ освобожденіемъ отъ суровыхъ обѣтовъ. Обострился къ этому времени и еврейскій вопросъ, который при Князѣ Голицынѣ пробовали разрѣшить путемъ добровольнаго обращенія евреевъ въ православіе. Для этой цѣли въ 1817 г. былъ учрежденъ комитетъ опекунства надъ евреями, принявшими православіе. Комитету были предоставлены значительныя земли, для устройства на нихъ неофитовъ, которымъ, сверхъ того, давались и разныя льготы. Но отвращеніе евреевъ къ землепашеству привело къ тому, что комитетъ не достигъ своей цѣли и «только управлялъ землями, отведенными въ его распоряженіе», какъ гласитъ указъ о закрытіи его (1833 г.). Между тѣмъ количество евреевъ въ Имперіи быстро возрастало: въ 1804 г. ихъ было 175.000, а къ 1824 г. эта цифра поднялась до 400.000 человѣкъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ съ большою настоятельностью возникалъ вопросъ объ урегулированіи внутренняго быта этого склоннаго къ обособленію племени и отношеній его къ остальной массѣ населенія. Въ 1825 г. былъ учрежденъ еврейскій комитетъ, для выработки новаго положенія по этой части, и до окончанія его работъ (1835 г.) ничего существеннаго касательно евреевъ предпринято не было.

Въ 1828 г. во главѣ Главнаго Управленія Духовныхъ Дѣлъ былъ поставленъ Д. Н. Блудовъ, который много и плодотворно поработалъ надъ устройствомъ этой части.

Одной изъ первыхъ заботъ новаго Главноуправляющаго было положить предѣлъ смутамъ въ протестантской церкви. Въ 1828 г. былъ образованъ въ С.-Петербургѣ, подъ предсѣдательствомъ Сенатора Графа Тизенгаузена, комитетъ изъ духовныхъ и свѣтскихъ лицъ евангелическаго исповѣданія, для начертанія общаго устава евангелической церкви въ Россіи. Въ то же время всѣмъ мѣстнымъ консисторіямъ было предписано указать, какіе законы, касающіеся ихъ дѣятельности, сохранили практическую силу, какіе обычаемъ отвергнуты, и какія желательны измѣненія въ существующемъ законодательствѣ. Послѣ обсужденія полученнаго такимъ путемъ матеріала въ комитетѣ, профессору правъ Дерптскаго Университета Нейману было поручено составить редакцію новаго устава, по плану самого Главноуправляющаго. Затѣмъ, проектъ Неймана былъ разсмотрѣнъ въ комитетѣ, при участіи и подъ руководствомъ Д. Н. Блудова, а въ 1832 г. утвержденъ Высочайшею властью. Юстицъ-коллегія Лифляндскихъ и Эстляндскихъ дѣлъ упразднена. Новый уставъ ставилъ во главѣ люте-

ранской церкви въ Россіи С.-Петербургскую евангелическо-лютеранскую генеральную консисторію, а при ней—генеральный лютеранскій синодъ, созываемый по усмотрѣнію Правительства на извѣстное время и состоящій изъ депутатовъ и членовъ лютеранскихъ консисторій; затѣмъ учреждалось 6 провинціальныхъ консисторій (С.-Петербургская, Московская, Лифляндская, Эстляндская, Курляндская, Эзельская) и 2 городовыхъ (Рижская и Ревельская), а при нихъ—мѣстные синоды, созываемые ежегодно суперъ-интендентами; генеральная консисторія по дѣламъ распорядительнымъ подчинялась Министерству Внутреннихъ Дѣлъ, а по судебнымъ—Сенату. Далѣе, во всѣхъ консисторіальныхъ округахъ назначены суперъ-интенденты; изъ нихъ—Лифляндскому, Эстляндскому, Курляндскому, С.-Петербургскому и Московскому присвоенъ титулъ генералъ-суперъ-интендента. Консисторіи составлены изъ равнаго числа свѣтскихъ и духовныхъ членовъ, подъ предсѣдательствомъ свѣтскаго Президента, съ тѣмъ, чтобы мѣсто Вице-Президента занималъ генералъ-суперъ-интендентъ или суперъ-интендентъ. Кромѣ того, новый уставъ евангелическо-лютеранской церкви въ Россіи содержалъ еще главы объ ученіи лютеранской церкви, о богослуженіи, о совершеніи таинствъ и другихъ священнодѣйствій, о бракахъ, о проповѣдникахъ и церковномъ причтѣ, о судопроизводствѣ въ консисторіяхъ, объ управленіи церковнымъ имуществомъ и о правѣ патронатства. Такимъ образомъ, новый уставъ обнималъ всѣ стороны церковнаго быта. Наконецъ, къ уставу были присоединены: Наказъ духовенству и начальствамъ евангелическо-лютеранскихъ церквей въ Россіи и общій евангелическо-лютеранскій служебникъ или «Литургическая агенда», устанавливавшая порядокъ богослуженія. При начертаніи всѣхъ этихъ узаконеній, комитетъ имѣлъ въ виду, во исполненіе Высочайшей Воли Императора Николая Павловича, чтобы всѣ положенія новаго устава были въ точности соглашены съ коренными законами евангелическо-лютеранской церкви и вмѣстѣ съ тѣмъ соотвѣтствовали-бы современному состоянію и потребностямъ ея, а съ другой стороны, — чтобы они ни въ чемъ не противорѣчили общимъ государственнымъ узаконеніямъ и правамъ другихъ вѣроисповѣданій. Послѣдствія показали, что комитетъ, работавшій подъ непосредственнымъ руководствомъ Д. Н. Блудова, съ полнымъ успѣхомъ разрѣшилъ эту сложную задачу. Въ 1832 г. реформа была приведена въ дѣйствіе и принята была всѣми лютеранскими церквами Россіи съ единодушнымъ одобреніемъ, такъ что всѣ смуты и недоразумѣнія сразу прекратились. Вскорѣ реформатскія церкви просили распространить и на нихъ дѣйствіе новаго устава, съ незначительными измѣненіями. Такой же успѣхъ имѣла и Литургическая агенда, переведенная въ 1835 г. на латышскій, эстскій, шведскій и финскій языки. Труднѣе было успокоить ненависть лютеранъ къ сектантамъ; еще въ 1851 г. генеральная консисторія настаивала на рѣшительныхъ гражданскихъ мѣрахъ противъ методистовъ, но Министерство отклонило этотъ проектъ, такъ какъ методисты жили спокойно, исполняли всѣ гражданскія обязанности и не нарушали порядка ни церковнаго, ни общественнаго.

Отношенія съ римско-католическою церковью были далеко не такъ дружелюбны, вслѣдствіе горячаго участія, принятаго католическимъ духовенствомъ, и особенно монастырями, въ Польскомъ возстаніи 1831 г. Результатомъ этого было установленіе болѣе строгаго правительственнаго контроля надъ дѣятельностью католическаго духовенства, обращено вниманіе на учебныя заведенія, подготовляющія клириковъ, наконецъ, принято за правило строго соблюдать постановленія папскихъ буллъ касательно монастырей, которыхъ въ Западномъ краѣ было чрезмѣрное количество,—въ среднемъ приходилось по монастырю на 8.000 католическаго населенія. Распредѣленіе монастырей по отдѣльнымъ мѣстностямъ представляло великія несообразности. Въ Литвѣ, Самогитіи и Инфлянтскихъ уѣздахъ, гдѣ населеніе почти сплошь католическое, считалось по одному монастырю на 20, 30 и даже 46.000 жителей, а въ южныхъ губерніяхъ и Бѣлоруссіи, гдѣ почти всѣ жители принадлежали къ православному или греко-уніатскому исповѣданіямъ, приходилось по одному монастырю на двѣ и даже на одну тысячу душъ. При такихъ условіяхъ, большая часть католическихъ монастырей страдала отъ бѣдности и малолюдства, на что обращено вниманіе еще въ 1744 г., въ буллѣ Папы Бенедикта XIV; тамъ сказано: «Мы извѣстились, что многіе монастыри Польской провинціи дошли до такой нищеты,

что едва имѣютъ возможность содержать двухъ или трехъ монаховъ; въ подобныхъ обстоятельствахъ каноническія правила предписываютъ обращать многіе монастыри въ одинъ, такъ, чтобы братство каждой обители состояло изъ 10 или, по крайней мѣрѣ, изъ 8 человѣкъ, и имѣло бы приличное помѣщеніе». Во время польскаго владычества эти правила примѣнялись почти исключительно къ греко-уніатскимъ монастырямъ, но теперь признано было справедливымъ распространить ихъ силу и на католическіе. Такимъ образомъ, значительное количество католическихъ монастырей въ Западномъ краѣ, на основаніи точнаго смысла папскихъ постановленій, было постепенно закрыто. Однако постройка новыхъ церквей и часовенъ въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ въ нихъ была нужда, разрѣшалась постоянно. Уже послѣ Д. Н. Блудова была выполнена реформа, касавшаяся обезпеченія католическаго духовенства: всѣ принадлежащія ему въ Западномъ краѣ имѣнія были взяты въ 1841 г. въ Министерство Государственныхъ Имуществъ, а духовнымъ лицамъ положено содержаніе отъ казны, соотвѣтствующее содержанію православнаго духовенства.

Съ большою послѣдовательностью принимались мѣры относительно греко-уніатской церкви. Уже въ 1828 г. Императоръ Николай Павловичъ выразилъ волю, чтобы эта церковь была возвращена къ древнимъ ея славянскимъ обрядамъ богослуженія. Чтобы дѣло очищенія уніатской обрядности отъ католическаго вліянія совершалось безпрепятственно, рѣшено было учредить особую уніатскую духовную коллегію и двѣ епархіи съ консисторіями, а по городамъ установить званіе каѳедральныхъ и соборныхъ протоіереевъ. Особое вниманіе обращено на образованіе уніатскаго духовенства и, помимо спеціальныхъ духовныхъ училищъ для него, дозволено уніатскимъ клирикамъ обучаться въ православной С.-Петербургской Духовной Академіи. Затѣмъ послѣдовали значительныя пособія изъ казны на благолѣпіе уніатскихъ церквей, на возстановленіе въ нихъ иконостасовъ, снятыхъ подъ вліяніемъ католичества, на заведеніе соотвѣтственной древнимъ обрядамъ церковной утвари, и т. п. Такими мѣрами разница между уніатской церковью и православною сгладилась настолько, что 1 Января 1837 г. она была подчинена управленію Святѣйшаго Синода, а 12 Февраля 1839 г. окончательно соединилась съ православною.

Въ 1828 г. присоединена къ Россіи отъ Персіи Армянская область, и въ русскихъ предѣлахъ оказалась значительная масса послѣдователей армяно-грегоріанскаго исповѣданія, а также и каѳедра Верховнаго Патріарха этой церкви. Такимъ образомъ, въ кругъ вѣдѣнія Главнаго Управленія Духовныхъ Дѣлъ вошла еще новая отрасль, и съ 1829 г. приступлено къ составленію устава объ управленіи армянскою церковью; эта работа была тѣмъ необходимѣе, что долгое пребываніе подъ мусульманскою властью значительно понизило нравственный уровень армянскаго духовенства, и, при ближайшей же перемѣнѣ на патріаршей каѳедрѣ, поднялись жестокія смуты, потребовавшія энергичныхъ мѣръ. Въ 1836 г. было Высочайше утверждено новое положеніе, выработанное въ Тифлисѣ духовными и свѣтскими членами армянской церкви и подвергнутое внимательному разсмотрѣнію въ С.-Петербургѣ, при ближайшемъ участіи Д. Н. Блудова.

Заботы Д. Н. Блудова распространялись и на вѣроисповѣданія нехристіанскія. Такъ въ 1828 г. дарована была калмыкамъ жалованная грамота на свободное исповѣданіе ламайскаго ученія, а въ 1836 г. открыто ламайское духовное правленіе, которое, впрочемъ, въ 1848 г. было закрыто и духовныя дѣла калмыковъ поручено вѣдать старшему ламѣ.

Приняты существенныя мѣры и для упорядоченія магометанскаго духовнаго управленія. Въ 1831 г. изданъ уставъ о Таврическомъ магометанскомъ духовенствѣ,—первый систематическій и полный сводъ по этой части, основанный на внимательномъ изученіи особенностей мусульманскихъ религіозныхъ и правовыхъ понятій и провѣренный представителями Таврическаго магометанскаго духовенства. Устройство, дараванное этимъ уставомъ Крымскимъ мусульманамъ, было такъ удачно, что въ 1836 г. въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ поступила просьба отъ Крымскихъ и Одесскихъ караимовъ,— начертать правила для завѣдыванія ихъ духовными дѣлами, принявъ въ основаніе положеніе о Таврическомъ магометанскомъ духовенствѣ. Въ 1837 г. желаніе караимовъ было исполнено.

Относительно евреевъ Правительство было озабочено не столько ихъ духовными дѣлами, сколько опредѣленіемъ ихъ гражданскаго положенія. Новое положеніе объ евреяхъ, утвержденное въ 1835 г., устанавливало для нихъ черту осѣдлости и излагало ихъ гражданскія и вѣроисповѣдныя права. По этому положенію, еврейскія общества получили отдѣльное отъ прочаго населенія устройство, и управленіе ихъ дѣлами поручено выборному кагалу; вмѣстѣ съ тѣмъ евреи сохраняли право служить по выборамъ въ городскихъ думахъ и получать образованіе въ общихъ учебныхъ заведеніяхъ, низшихъ, среднихъ и высшихъ. Впрочемъ, кагалы были уничтожены въ 1844 г., и евреи подчинены общему управленію; только завѣдываніе спеціальными еврейскими сборами оставлено на обязанности обществъ, но и то подъ контролемъ думъ и губернскихъ правленій и подъ высшимъ надзоромъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Вообще же, работы Министерства по еврейскому вопросу сильно тормазились «по неимѣнію административнаго учрежденія изъ самихъ евреевъ», которое служило бы посредствующимъ звеномъ между Министерствомъ и еврейскимъ народомъ. Этотъ пробѣлъ былъ восполненъ въ 1848 г. учрежденіемъ при Департаментѣ Духовныхъ Дѣлъ раввинской коммиссіи, составленной изъ предсѣдателя и 4 членовъ, по выбору еврейскихъ обществъ, и собирающейся ежегодно на 2 мѣсяца; вмѣстѣ съ тѣмъ при Генералъ-Губернаторахъ губерній, находящихся въ чертѣ еврейской осѣдлости, учреждены по 2 инспектора изъ евреевъ, по избранію самихъ Генералъ-Губернаторовъ, для разрѣшенія вопросовъ, касающихся религіи. Общее количество евреевъ въ Имперіи возрасло къ 1854 г. до 1.225.182 душъ.

Сосредоточеніе раскольничьихъ дѣлъ въ вѣдѣніи Министра Внутреннихъ Дѣлъ началось съ 1823 г., до тѣхъ же поръ расколъ вѣдался преимущественно Святѣйшимъ Синодомъ, и Министерство приходило въ соприкосновеніе съ раскольниками лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда они являлись нарушителями существующихъ гражданскихъ законовъ. Въ началѣ XIX в. отношеніе къ расколу было весьма снисходительное. Императоръ Александръ Павловичъ, указомъ 21 Февраля 1803 г., повелѣлъ: «Не дѣлая насилія совѣсти и не входя въ розысканіе внутренняго исповѣданія вѣры, не допускать никакихъ оказательствъ и отступленія отъ церкви и строго воспрещать всякіе въ этомъ соблазны не въ видѣ ересей, но какъ нарушеніе общаго благочинія и порядка». Сообразуясь съ Высочайшей волей, Правительство относилось терпимо даже къ скопцамъ и духоборамъ, но вскорѣ расколъ и сектантство такъ усилились, что пришлось отступить отъ принципа полной терпимости. Съ 1816 г. начинаются ограничительныя распоряженія относительно раскольниковъ и сектантовъ, а затѣмъ дѣла по расколу ставятся подъ ближайшій надзоръ Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Такъ, въ 1823 г. постановлено, чтобы приговоры уголовныхъ палатъ по дѣламъ объ отступленіи отъ православія представлялись на утвержденіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ; въ 1837 г. этотъ законъ распространенъ и на военные суды. Въ 1825 г. на гражданское вѣдомство «безъ всякаго участія духовной власти» возлагается наблюденіе за субботниками и борьба съ этою сектою. Въ 1827 г. дѣла о раскольничьихъ бракахъ изъяты изъ духовнаго вѣдомства и подчинены суду гражданскому. Въ 1831 г. открытіе раскольничьихъ богоугодныхъ заведеній поставлено въ зависимость отъ разрѣшенія губернаторовъ, по сношенію съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. Въ 1834 г. повелѣно не приглашать депутатовъ духовнаго вѣдомства къ разсмотрѣнію дѣлъ о совращеніи въ расколъ, затѣмъ переданы въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ всѣ жалобы раскольниковъ, поступившія въ Сенатъ, и установлены метрическія книги въ полиціи для записи рождающихся и умирающихъ раскольниковъ. Въ 1840 г. на Министерство Внутреннихъ Дѣлъ возложены всѣ распоряженія по дѣламъ о совращеніи.

Не стѣснилъ административной дѣятельности Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и учрежденный въ С.-Петербургѣ 14 Марта 1825 г. Секретный Комитетъ по дѣламъ о раскольникахъ, составленный изъ Митрополитовъ С.-Петербургскаго и Кіевскаго и Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ и Народнаго Просвѣщенія. Комитетъ этотъ навсегда сохранилъ за собою значеніе центральнаго совѣщательнаго

учрежденія по общимъ вопросамъ, относящимся до раскола. Въ 1831 г. въ Москвѣ былъ открытъ подобный же Комитетъ, составленный изъ Генералъ-Губернатора, Митрополита, Губернатора и другихъ лицъ, а въ 1838 г. стали учреждаться совѣщательные комитеты въ губерніяхъ съ значительнымъ раскольничымъ населеніемъ. Въ томъ же году въ Канцеляріи Министра, которая вѣдала раскольничьи дѣла съ самаго начала Министерства, учреждены для веденія этихъ дѣлъ два временныхъ стола, преобразованные затѣмъ въ особое Третье отдѣленіе Департамента Общихъ Дѣлъ. Въ 1853 г., по всеподданнѣйшему докладу Министра Внутреннихъ Дѣлъ, учрежденъ Особый Секретный Комитетъ, для пересмотра постановленій о раскольникахъ, а для производства текущихъ дѣлъ образовано при Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ, подъ его непосредственнымъ наблюденіемъ и руководствомъ, временное управленіе изъ чиновниковъ Министерства и духовнаго вѣдомства, Третье же отдѣленіе Департамента Общихъ Дѣлъ упразднено. Особый Секретный Комитетъ получилъ руководящее значеніе въ выработкѣ мѣропріятій противъ раскола, но просуществовалъ всего 2 года.

Отношеніе Правительства къ расколу въ царствованіе Императора Николая Павловича опредѣляется основнымъ взглядомъ, по которому русскій расколъ не есть народная религія, не есть какое либо христіанское исповѣданіе, а отступничество отъ православной вѣры, и потому онъ выходитъ изъ предѣловъ вѣротерпимости. Въ силу такого взгляда, Правительство не признавало за расколомъ юридическаго бытія и, если еще предоставляло расколу уже существующему доживать свой вѣкъ, то въ слѣдующемъ поколѣніи не желало знать ни раскола, ни раскольниковъ и категорически требовало, чтобы всѣ дѣти раскольниковъ были крещены въ православіи. Изъ непризнанія раскола существующимъ фактомъ вытекали весьма сложные и суровые выводы, которые подтверждались законодательствомъ и съ большей или меньшей послѣдовательностью осуществлялись на практикѣ.

Такъ, существованіе раскольническихъ молитвенныхъ зданій признавалось «явнымъ оказательствомъ» раскола, соблазномъ и орудіемъ совращенія, а потому воспрещалось раскольникамъ не только вновь строить что либо похожее на церковь, но и чинить ветхія сооруженія этого типа. Терпя вообще раскольничьи молитвенныя зданія въ означенныхъ предѣлахъ, Министерство принимало энергичныя мѣры для уничтоженія раскольничьихъ монастырей, скитовъ и моленныхъ, которые заявляли себя явной пропагандой и поддержкой раскола. Закрывались и вновь возникшія моленныя. Иконы и книги, отбиравшіяся въ такихъ случаяхъ, поступали въ православныя и единовѣрческія церкви, если не заключали въ себѣ ничего несогласнаго съ православіемъ, въ противномъ же случаѣ препровождались Министерствомъ въ Святѣйшій Синодъ; также поступали и съ рукописными книгами, случайно находимыми въ частныхъ домахъ раскольниковъ. Благодаря этой мѣрѣ, Московская синодальная библіотека располагаетъ въ настоящее время богатѣйшей коллекціей раскольничьихъ иконъ и рукописей, а такъ какъ мѣстные исполнители далеко невсегда умѣли отличить раскольничью книгу отъ древней рукописи вообще, то въ синодальныя коллекціи поступали и драгоцѣнные памятники древней русской письменности.

Относительно бѣглыхъ поповъ были изданы въ 1822 г. правила, коими предписывалось, оставлять ихъ въ покоѣ, если они не сдѣлали уголовнаго преступленія, и даже возлагалось на нихъ веденіе метрическихъ книгъ. Но въ 1827 г. было разъяснено, что уже отступленіе въ расколъ и самый побѣгъ есть уголовное преступленіе, за которое виновный долженъ подвергнуться суду епархіальнаго начальства; впрочемъ, это разъясненіе распространялось только на бѣжавшихъ послѣ 1822 г. Что касается до метрическихъ книгъ, разрѣшеніе коихъ раскольникамъ-поповцамъ внесено и въ Сводъ Законовъ, то въ 1834 и 1836 гг. разъяснено, что законъ этотъ не касается безпоповцевъ, а въ 1837 г. «таковыя книги воспрещаются» и поповцамъ, «поелику выдача на семъ основаніи свидѣтельствъ можетъ давать расколу видъ законности и черезъ то служить къ укрѣпленію раскола». Регистрація рожденій и смертей среди раскольниковъ предоставлена исключительно полиціи.

Изъ гражданскихъ послѣдствій непризнанія раскола самыми тяжелыми были, конечно, тѣ, которыя касались семьи: такъ какъ бракъ между раскольниками не признается по церковнымъ пра-

виламъ, то и къ послѣдствіямъ его, т. е. «къ дѣтямъ и къ правамъ наслѣдства не можно приложить гражданскихъ законовъ»; поэтому раскольничій бракъ разсматривается какъ незаконное сожительство, а дѣти—какъ незаконорожденныя, съ отцомъ ничѣмъ не связанныя. На такой точкѣ зрѣнія особенно настаивало духовное вѣдомство и дѣлало изъ нея крайніе выводы, признавая раскольницъ-матерей женщинами распутнаго поведенія, не имѣющими права располагать дѣтьми въ дѣлѣ религіи и даже имѣть ихъ при себѣ для воспитанія. Поэтому Святѣйшій Синодъ признавалъ весьма цѣлесообразной мѣрой отбирать дѣтей у родителей-раскольниковъ и отдавать ихъ на воспитаніе православнымъ лицамъ. Устанавливались и другія гражданскія ограниченія. Такъ въ 1834 г. запрещено выбирать раскольниковъ въ начальническія должности, даже въ помѣщичьихъ имѣніяхъ и на частныхъ заводахъ; въ 1837 г. сильно ограничены права раскольниковъ на почетныя награды, а послѣдователи болѣе вредныхъ сектъ совсѣмъ лишены этого права.

Необходимо, однако, подчеркнуть, что въ первые годы описываемаго періода Министерство Внутреннихъ Дѣлъ высказывалось опредѣленно противъ слишкомъ крутого отношенія къ раскольникамъ, на которомъ настаивало вѣдомство православнаго исповѣданія. Министерство часто испрашивало черезъ Комитетъ Министровъ отмѣну или смягченіе судебныхъ приговоровъ по раскольничьимъ дѣламъ въ тѣхъ случаяхъ, когда въ проступкѣ выражалось раскольничье вѣрованіе. Вмѣстѣ съ тѣмъ Министерство предписывало мѣстнымъ начальствамъ не поднимать судебнаго преслѣдованія противъ раскольниковъ безъ видимой нужды, а въ особенности не преувеличивать полномочія, данныя администраціи по отношенію къ раскольникамъ. Напримѣръ, давая въ 1827 г. распоряженіе объ отобраніи раскольничьихъ книгъ, Министерство требовало, «чтобы подъ симъ предлогомъ мѣстныя начальства не сочли себя въ правѣ дѣлать въ домахъ старообрядцевъ обыскъ и тѣмъ причинять между ними безпокойство и волненіе умовъ», а потому ставило на видъ, «что распоряженіе сіе относится единственно къ книгамъ, обнаруживаемымъ посторонними слѣдствіями или другимъ какимъ либо независящимъ отъ нарочныхъ обысковъ образомъ». Многія дѣла, возбужденныя въ губерніяхъ, оставлялись Министерствомъ или, по представленію его, высшимъ Правительствомъ безъ послѣдствій. Особенно часто кончались такимъ образомъ дѣла о совращеніи и непризнаніи властей, такъ какъ ближайшій разборъ постоянно обнаруживалъ, что дѣла о совращеніи возбуждены противъ природныхъ раскольниковъ, непризнаніе же властей выражалось лишь на словахъ, а не на дѣлѣ. Вообще Министерство стремилось избѣгать ненужныхъ обостреній и своимъ мѣстнымъ органамъ предписывало дѣйствовать въ этомъ же духѣ. Поэтому, когда Саратовскій Губернаторъ и командированный отъ Святѣйшаго Синода архимандритъ, обращая Иргизскіе монастыри въ единовѣрческіе, воспользовались помощью воинской команды, то Министерство въ высшей степени не одобрило подобнаго образа дѣйствій.

Съ 1838 г. отношеніе къ расколу измѣняется, и Министерство стремится не только воспрепятствовать распространенію раскола, но и подавить расколъ уже существующій.

Административная борьба противъ раскола повелась съ большею настойчивостью. Ежегодно запечатывались и уничтожались, либо передавались единовѣрцамъ десятки моленныхъ, монастырей и скитовъ. Производились и розыски бѣглыхъ поповъ, которыхъ предположено было отдавать подъ строгій надзоръ въ монастыри; но этихъ поповъ оказалось такъ много, что у монастырей не хватало для нихъ ни средствъ, ни помѣщеній, такъ что пришлось передавать ихъ въ распоряженіе гражданскаго начальства. Судьбу бѣглыхъ поповъ раздѣляли и появившіеся въ Россіи послѣ 1846 г. представители Австрійскаго священства изъ Бѣлой Криницы, гдѣ, съ разрѣшенія Австрійскаго Императора, учреждена была раскольничья митрополія. Императоръ Николай Павловичъ энергично протестовалъ противъ такой поддержки раскола Австрійскимъ правительствомъ. На всеподданнѣйшемъ докладѣ о дѣятельности заграничныхъ раскольниковъ Онъ положилъ слѣдующую резолюцію: «Сообщить Нессельроде съ тѣмъ, чтобы онъ повторилъ Мое рѣшительное требованіе отъ Австрійскаго правительства, чтобы мнимый монастырь (резиденція митрополита) былъ немедленно закрытъ, а самозванецъ епископъ

выгнанъ, какъ бродяга, и объявить Австрійскому правительству, что если Я не получу скораго удовлетворенія въ справедливыхъ Моихъ настояніяхъ, Я вынужденъ буду прибѣгнуть къ инымъ, крайне мнѣ прискорбнымъ мѣрамъ». Въ 1848 г. монастырь былъ запечатанъ, а митрополитъ Амвросій сосланъ въ г. Цилль, но зло продолжалось, потому что Амвросій успѣлъ уже поставить нѣсколько епископовъ, которые обезпечили расколу іерархическое устройство.

Что касается до окрещенія раскольничьихъ дѣтей въ православную вѣру, то выполненіе этого пункта было сопряжено съ величайшими трудностями; поэтому въ относящихся сюда распоряженіяхъ Правительства замѣчается значительное колебаніе. Въ общемъ, это правило примѣнялось только къ «незаконнорожденнымъ», т. е. къ дѣтямъ безпоповцевъ, отвергавшихъ бракъ. Но и тутъ полной послѣдовательности не получалось, какъ видно изъ слѣдующаго характернаго дѣла. Въ 1838 г. Рижскій Генералъ-Губернаторъ «испрашивалъ разрѣшенія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, какъ должно поступать съ раскольниками, въ случаѣ сопротивленія ихъ къ окрещенію незаконнорожденныхъ дѣтей своихъ въ православной вѣрѣ, и, въ особенности, что должно дѣлать съ таковыми дѣтьми. При этомъ Генералъ-Губернаторъ присовокуплялъ, что если, окрестивъ ихъ насильно въ Православіи, оставлять ихъ при матеряхъ, то они могутъ сдѣлаться закоснѣлыми раскольниками, если жъ отбирать ихъ отъ матерей, то встрѣчается затрудненіе, куда ихъ отдавать, ибо Приказъ Общественнаго Призрѣнія не имѣетъ возможности призрѣвать младенцевъ». На это воспослѣдовало такое Высочайшее повелѣніе: «Сообщить Генералъ-Губернатору, что въ подобныхъ случаяхъ надлежитъ руководствоваться существующими постановленіями и, во всякомъ случаѣ, незаконнорожденныхъ отъ раскольницъ крестить въ Православной вѣрѣ, оставляя на прокормленіе при матеряхъ, а дабы не дать укорениться въ ихъ дѣтяхъ раскольническимъ понятіямъ, то изъ нихъ мужескаго пола зачислять въ военные кантонисты, по достиженіи установленнаго для того возраста, а женскаго пола пристраивать по распоряженію Приказа Общественнаго Призрѣнія». Но эти указанія не разрѣшили недоумѣній Рижскаго Генералъ-Губернатора, и въ 1839 г. онъ вновь вошелъ въ Министерство съ отношеніемъ по тому же вопросу. Тогда воспослѣдовало слѣдующее Высочайшее повелѣніе ему: 1. На основаніи изданныхъ о раскольникахъ постановленій, они не преслѣдуются за мнѣнія ихъ о вѣрѣ и могутъ спокойно исполнять принятые ими обряды, слѣдственно и крещеніе рождающихся младенцевъ, лишь бы не было при семъ публичнаго оказательства сихъ обрядовъ и ученія раскольническаго. 2. Таковыя благостныя постановленія изъ снисхожденія къ заблудшимъ, въ руководство мѣстнымъ начальствамъ преподанныя, уже отстраняютъ всякое ихъ толкованіе и не требуютъ новаго положенія. 3. Вездѣ незаконнорожденными признаются дѣти, рожденныя отъ лицъ женскаго пола, не сожительствующихъ мужу по правиламъ своего вѣрованія, или подкинутыя для сокрытія виновниковъ преступнаго рожденія, на которыхъ единственно и должно распространяться Высочайшее повелѣніе 1838 г. 4. Не слѣдуетъ возбуждать вопросовъ и желать точности въ такихъ предметахъ, которые негласно допускаются, какъ изъятія изъ общихъ законовъ, единственно по снисхожденію къ заблужденіямъ раскольниковъ, или въ надеждѣ, что они, восчувствовавъ благость къ нимъ Правительства, обратятся на путь истины и воспользуются законными правами, всѣмъ вообще вѣрноподданнымъ дарованными, и наконецъ 5. И настоящее разрѣшеніе надлежитъ Генералъ-Губернатору принять къ собственному руководству, не дѣлая по оному никакого объявленія раскольникамъ». Наряду съ этимъ, въ 1846 г. подтверждено Московскому Генералъ-Губернатору: «Что касается раскольниковъ, кои бракъ вовсе отвергаютъ и имѣютъ дѣтей, прижитыхъ внѣ брака, то сіи послѣднія, на основаніи полицейскихъ свидѣтельствъ, должны причисляться къ семействамъ раскольниковъ, какъ незаконнорожденныя, а матери ихъ, по случаю отверженія ими брака, женами записываться не могутъ». Это распоряженіе касалось той же секты безпоповцевъ-ѳедосѣевцевъ, относительно которой недоумѣвалъ и Рижскій Генералъ-Губернаторъ.

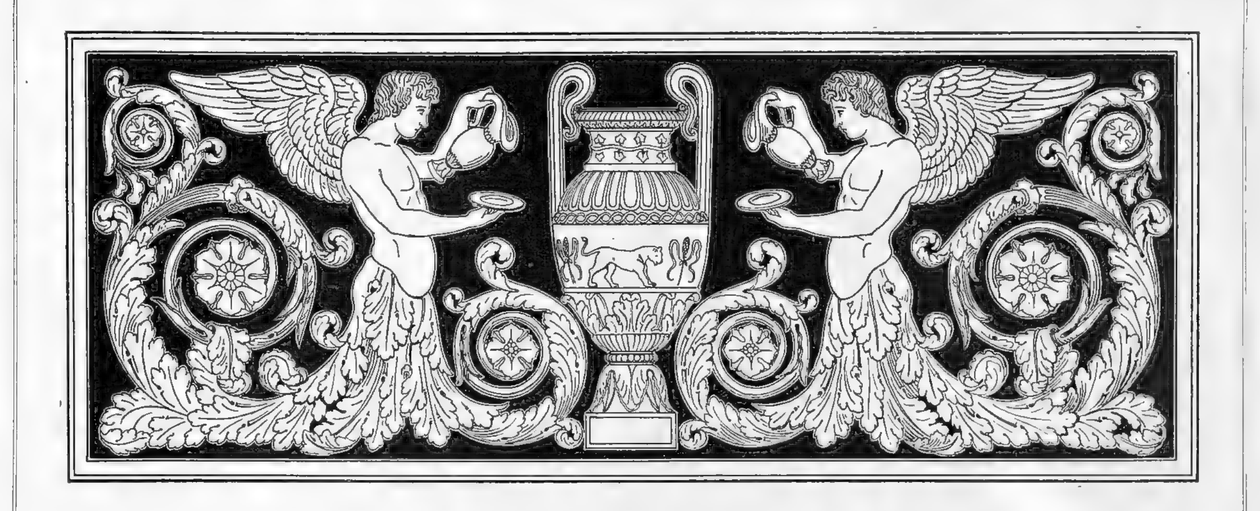
Нѣкоторое колебаніе замѣтно и въ вопросѣ о замѣщенія раскольниками выборныхъ должностей. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ православное населеніе было такъ незначительно, что полное устраненіе раскольниковъ оказывалось фактически невозможнымъ. Поэтому пришлось сохранить ограниченія

только для высшихъ выборныхъ должностей, и притомъ для послѣдователей болѣе вредныхъ сектъ. Вообще принято за правило, чтобы во всѣхъ выборныхъ коллегіяхъ число православныхъ членовъ превышало число раскольниковъ.

Къ концу описываемаго періода выяснилось, что всѣ предпринимаемыя мѣры недостаточны для искорененія раскола, такъ какъ причины его коренятся глубоко и одними административными средствами вырваны быть не могутъ. Этотъ выводъ явился результатомъ внимательнаго изученія, которое было основано на обширномъ матеріалѣ, собранномъ органами Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, и въ обработкѣ котораго принимали участіе видные ученые того времени, какъ напримѣръ Надеждинъ, написавшій, по порученію Министерства, «Изслѣдованіе о скопческой ереси». Въ общемъ, по выводамъ Особаго Секретнаго Комитета 1853 г., коренной причиной раскола было невѣжество народной массы, особенно женщинъ, а косвенными причинами являлись такіе факты, какъ «холодность къ религіи среди самихъ православныхъ, вліяніе многочисленныхъ моленныхъ, ненависть къ православію, питаемая недостатками духовенства, малочисленность церквей и священниковъ, бездѣятельность и злоупотребленія полиціи» и т. п.

Прямымъ выводомъ изъ этой точки зрѣнія былъ тотъ поворотъ въ отношеніи къ расколу, который наступилъ въ слѣдующую эпоху.





VI.

Третье Отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи и Отдѣльный Корпусъ Жандармовъ.

Высочайшимъ указомъ 3 Іюля 1826 г. Особая Канцелярія Министра Внутреннихъ Дѣлъ преобразована въ Третье Отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи. Кругъ вѣдѣнія новаго учрежденія опредѣленъ такъ: «1) Всѣ распоряженія и извѣстія по всѣмъ вообще случаямъ высшей полиціи; 2) Свѣдѣнія о числѣ существующихъ въ государствѣ разныхъ сектъ и расколовъ; 3) Извѣстія объ открытіяхъ по фальшивымъ ассигнаціямъ, монетамъ, штемпелямъ, документамъ и пр., коихъ розысканіе и дальнѣйшее производство остаются въ зависимости Министровъ: Финансовъ и Внутреннихъ Дѣлъ; 4) Свѣдѣнія подробныя о всѣхъ людяхъ, подъ надзоромъ полиціи состоящихъ, равно и всѣ по сему предмету распоряженія; 5) Высылка и размѣщеніе людей подозрительныхъ и вредныхъ; 6) Завѣдываніе наблюдательное и хозяйственное всѣхъ мѣстъ заключенія, въ коихъ заключаются государственные преступники; 7) Всѣ постановленія и распоряженія объ иностранцахъ, въ Россіи проживающихъ, въ предѣлы государства прибывающихъ и изъ онаго выѣзжающихъ; 8) Вѣдомости о всѣхъ безъ исключенія происшествіяхъ; 9) Статистическія свѣдѣнія, до полиціи относящіяся». Въ 1828 г. къ этимъ обязанностямъ присоединена была еще и театральная цензура.

Во главѣ новаго учрежденія былъ поставленъ Шефъ Жандармовъ, Генералъ-Адъютантъ (впослѣдствіи Графъ) Александръ Христофоровичъ Бенкендорфъ. Такимъ образомъ, высшая полиція и жандармская часть соединялись подъ начальствомъ одного лица и вступали въ тѣсную связь, которая значительно видоизмѣнила кругъ обязанностей жандармскихъ чиновъ.

Отдѣльный Корпусъ Жандармовъ сложился изъ двухъ элементовъ: изъ жандармскаго полка, несшаго военно-полицейскую службу при войскахъ, и изъ жандармскихъ частей корпуса внутренней стражи. Жандармы при войскахъ впервые появляются 10 Іюня 1815 г., когда главнокомандующій Барклай-де-Толли предписалъ избрать въ каждомъ кавалерійскомъ полку по одному благонадежному офицеру и по 5 рядовыхъ, на коихъ возложить наблюденіе за порядкомъ на маршѣ, на бивуакахъ и кантониръ-квартирахъ, отводъ раненыхъ во время сраженій на перевязочные пункты, поимку

13

мародеровъ и т. п. Чины эти наименованы жандармами и отданы въ распоряженіе корпусныхъ командировъ. 27 Августа того же года отдѣльныя жандармскія команды уничтожены, а взамѣнъ того Борисоглѣбскій драгунскій полкъ переименованъ въ жандармскій и на него возложена полицейская служба при войскахъ; три эскадрона этого полка распредѣлены небольшими отрядами по всѣмъ кавалерійскимъ и пѣхотнымъ корпусамъ, другіе три эскадрона прикомандированы къ главнымъ квартирамъ армій, а седьмой эскадронъ назначенъ для пополненія убыли. При этомъ приказано, на укомплектованіе жандармскаго полка обращать исключительно нижнихъ чиновъ расторопныхъ, отличнаго поведенія и вообще способныхъ исполнять военно-полицейскую службу, требующую особыхъ качествъ.

Корпусъ внутренней стражи образованъ въ 1810 г.; чины его несли обязанности воинскія, по обученію запасныхъ рекрутъ, и полицейскія—по содѣйствію гражданскимъ властямъ при поимкѣ воровъ и разбойниковъ, въ случаяхъ неповиновенія власти, при взысканіи податей и недоимокъ и т. п. Въ непосредственномъ распоряженіи каждаго Губернатора находилась полицейская драгунская команда, числившаяся въ составѣ корпуса внутренней стражи, но подчиненная гражданскому начальству; это послѣднее обстоятельство признано было неудобнымъ и повело къ преобразованію 1817 г.: полицейскія драгунскія команды уничтожены, а въ составѣ внутренней стражи сформированы жандармскія части, распредѣленныя по столицамъ, губернскимъ и главнымъ портовымъ городамъ; при этомъ столичные жандармскіе дивизіоны подчинены оберъ-полиціймейстерамъ столицъ, а губернскія и портовыя жандармскія команды—командирамъ мѣстныхъ гарнизонныхъ баталіоновъ. Обязанности жандармовъ были тѣ-же, что и прочихъ чиновъ внутренней стражи, но ихъ не назначали для сбора податей и не ставили часовыми къ присутственнымъ мѣстамъ и острогамъ.

Высочайшимъ приказомъ 25 Іюня 1826 г. учреждена новая должность Шефа Жандармовъ; на этотъ постъ былъ назначенъ А. Х. Бенкендорфъ, и ему подчинены всѣ жандармы, какъ состоявшіе при войскахъ (жандармскій полкъ), такъ и числившіеся по корпусу внутренней стражи, но жандармскій полкъ до 1842 г. вѣдался Шефомъ только въ инспекторскомъ отношеніи.

Графъ Бенкендорфъ, въ своихъ запискахъ, такъ объясняетъ возникновеніе ввѣреннаго ему учрежденія: «Императоръ Николай стремился къ искорененію злоупотребленій, вкравшихся въ многія части управленія, и убѣдился изъ внезапно открытаго заговора, обагрившаго кровію первыя минуты новаго царствованія, въ необходимости повсемѣстнаго, болѣе бдительнаго надзора, который окончательно стекался бы въ одно средоточіе. Государь избралъ меня для образованія высшей полиціи, которая бы покровительствовала утѣсненнымъ и наблюдала бы за злоумышленіями и людьми, къ нимъ склонными». Такимъ образомъ, Императоръ создавалъ органъ, при помощи котораго онъ могъ непосредственно слѣдить не только за появленіемъ анти-государственныхъ элементовъ въ обществѣ, но и за дѣйствіями всей сложной административной машины. Поэтому, Высочайшее повѣленіе объ учрежденіи Третьяго Отдѣленія гласитъ, между прочимъ: «Предписать всѣмъ Начальникамъ губерній и сообщить другимъ лицамъ, до которыхъ сіе касаться можетъ, дабы они о всѣхъ предметахъ, входящихъ въ составъ III-го Отдѣленія Собственной Моей Канцеляріи, доносили прямо на Имя Мое, съ надписью: по III-му Отдѣленію сей Моей Канцеляріи.»

Первоначальная организація новаго центральнаго учрежденія представляется въ слѣдующемъ видѣ: Третье Отдѣленіе составлено изъ четырехъ экспедицій: Первая вѣдаетъ предметы высшей полиціи и сосредоточиваетъ свѣдѣнія о лицахъ, состоящихъ подъ полицейскимъ надзоромъ; Вторая экспедиція вѣдаетъ секты и расколы, дѣла по фальшивымъ монетамъ и документамъ и хозяйственную часть всѣхъ мѣстъ заключенія государственныхъ преступниковъ; на Третью экспедицію возложены дѣла о проживающихъ въ Россіи иностранцахъ, а на Четвертую—переписка о всѣхъ вообще происшествіяхъ въ государствѣ. Личный составъ Третьяго Отдѣленія въ 1826 г. былъ опредѣленъ въ 16 человѣкъ, въ 1829 г. усиленъ до 20 человѣкъ, въ 1841 г.—до 28. Затѣмъ, въ 1842 г. образована Пятая экспедиція (для театральной цензуры), въ составѣ 3 лицъ; въ 1849 г.

опредѣлены еще 3 чиновника, для содержанія въ порядкѣ архива, и, наконецъ, въ 1850 г. разрѣшено усилить составъ III-го Отдѣленія еще 6 лицами. Такимъ образомъ, къ 1855 г. число служащихъ въ III-мъ Отдѣленіи простиралось до 40 человѣкъ. Графъ А. Х. Бенкендорфъ оставался во главѣ Отдѣленія до самой своей смерти (15 Сентября 1844 г.); преемникомъ его былъ Князь Алексѣй Ѳедоровичъ Орловъ (съ 17 Сентября 1844 г. по 5 Апрѣля 1856 г.).

Спеціальными мѣстными органами Третьяго Отдѣленія были жандармскія части, которыя постепенно обособляются отъ военнаго вѣдомства и ставятся въ тѣснѣйшую связь съ Третьимъ Отдѣленіемъ. Такъ, въ 1836 г. всѣ жандармскія части, находившіяся въ вѣдѣніи корпуса внутренней стражи и прочаго начальства, выдѣлены и включены въ составъ вновь образованнаго особаго Корпуса Жандармовъ, подчиненнаго исключительно своему Шефу (онъ же и главный начальникъ III-го Отдѣленія). Въ 1839 г. должность Начальника Штаба Корпуса Жандармовъ соединена съ должностью Управляющаго III-мъ Отдѣленіемъ. Въ 1842 г. жандармскій полкъ, состоявшій при войскахъ, подчи-



Памятникъ Императора Николая I въ Кіевѣ.

ненъ Шефу Жандармовъ во всѣхъ отношеніяхъ и включенъ въ составъ Корпуса Жандармовъ. Для ближайшаго управленія сѣтью жандармскихъ командъ, раскинутою по всей Имперіи, образовано въ 1826 г. пять округовъ (къ 1843 г. число ихъ возрасло до 8); округи раздѣлены на отдѣленія, съ штабъ-офицерами (начальниками отдѣленій) во главѣ; дѣятельность каждаго отдѣленія распространялась на 2—3 губерніи.

Съ 1826 г. важнѣйшею обязанностью жандармскихъ чиновъ, помимо прежней полицейской службы, становится наблюдательная дѣятельность. Приказомъ Шефа Жандармовъ отъ 31 Октября 1826 г. Генералъ-Адъютантъ Бенкендорфъ предложилъ всѣмъ отдѣльнымъ начальникамъ жандармскихъ частей и командъ доносить ему съ первою почтою обо всѣхъ происшествіяхъ, случавшихся какъ во ввѣренныхъ ему частяхъ, такъ и въ мѣстахъ ихъ квартированія, а также о всѣхъ примѣчательныхъ фактахъ, о которыхъ они узнаютъ, при чемъ тѣ свѣдѣнія, которыя заслуживаютъ особаго вниманія, посылать въ конвертахъ съ надписью «въ собственныя руки». Въ началѣ 1827 г. издана особая инструкція, опредѣляющая обязанности жандармскихъ чиновъ по наблюдательной части.

13*

Имѣя основною цѣлью своей дѣятельности—охраненіе устоевъ русской государственной жизни, Третье Отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи сосредоточивало преимущественное вниманіе въ разныя эпохи на разныхъ вопросахъ, выбирая тѣ стороны жизни, которыя по обстоятельствамъ даннаго времени получали преобладающее значеніе. Политическая часть въ первые годы царствованія Императора Николая Павловича не требовала особенныхъ усилій, потому что почти всѣ революціонные элементы, образовавшіеся въ предшествующую эпоху, были захвачены процессомъ декабристовъ; поэтому дѣятельность Третьяго Отдѣленія по политическому надзору ограничивалась почти исключительно распоряженіями касательно осужденныхъ декабристовъ. Вполнѣ спокойное настроеніе массы общества не подлежало сомнѣнію, но нѣкоторыя отдѣльныя личности и особенно кружки молодежи привлекали вниманіе Третьяго Отдѣленія, которое стояло на той точкѣ зрѣнія, что со зломъ надо бороться въ его зародышѣ, такъ какъ отвлеченные разговоры въ тѣсномъ кружкѣ легко могутъ получить распространеніе и перейти въ недопустимые поступки, а тогда неизбѣжной карѣ придется подвергать уже значительно большее количество лицъ.

Гораздо шире и сложнѣе была дѣятельность Третьяго Отдѣленія, вызванная Польскимъ возстаніемъ 1830 г. Когда возстаніе было окончательно подавлено, тысячи бѣглецовъ, покинувъ родину, разсѣялись почти по всей Западной Европѣ, а во Франціи, Англіи и и Бельгіи они образовали политическія общества и комитеты, которые, считая себя истиннымъ правительствомъ Царства Польскаго, настойчиво наводняли Западный край эммиссарами и поддерживали въ населеніи надежды на возстановленіе Польскаго Королевства. Третье Отдѣленіе бдительно слѣдило за проявленіями польской революціонной организаціи, но, несмотря на энергичныя мѣры, глухое броженіе на западныхъ окраинахъ Имперіи продолжалось и принесло свои плоды въ 1863 году.

Спокойное теченіе общественной жизни въ коренныхъ русскихъ губерніяхъ дало возможность Третьему Отдѣленію внимательно отнестись и ко второй задачѣ его дѣятельности, т. е. къ наблюденію за недостатками общественнаго строя и администраціи. Съ первыхъ же мѣсяцевъ своего существованія Третье Отдѣленіе занялось изученіемъ состоянія Россіи и раскрытіемъ тѣхъ сторонъ ея жизни, которыя, не соотвѣтствуя современнымъ требованіямъ дѣйствительности, уже вызвали отрицательное отношеніе лучшихъ и наиболѣе сознательныхъ умовъ, а въ будущемъ, хотя бы и далекомъ, могли повести къ массовому недовольству и, слѣдовательно, нарушить общественное спокойствіе.

Такъ, послѣ тщательнаго изученія крестьянскаго вопроса, Третье Отдѣленіе пришло къ зрѣлому выводу о необходимости и даже неизбѣжности отмѣны крѣпостного состоянія въ непродолжительномъ времени—выводъ, правильность котораго отрицали даже такіе умы, какъ Графъ Перовскій. Особое значеніе придавало Третье Отдѣленіе и рабочему вопросу, о которомъ у насъ въ то время мало кто думалъ, такъ какъ самое количество профессіональныхъ рабочихъ было въ Россіи ничтожно и достигало нѣкоторой значительности только въ столицахъ. Заботясь объ улучшеніи быта столичныхъ рабочихъ, Третье Отдѣленіе настояло на устройствѣ въ С.-Петербургѣ постоянной больницы для чернорабочихъ, а вскорѣ, по ея образцу, была открыта такая же больница и въ Москвѣ. По вопросу о расколахъ и сектахъ, Отдѣленіе признавало безусловный вредъ прозелитизма съ ихъ стороны, но неоднократно указывало, что немалый вредъ государству происходитъ и отъ слишкомъ суровыхъ преслѣдованій.

Зорко слѣдило Третье Отдѣленіе за дѣятельностью администраціи и судовъ и о всѣхъ замѣченныхъ ошибкахъ или злоупотребленіяхъ сообщало подлежащимъ Министрамъ. Въ 1838 г. Главный Начальникъ Третьяго Отдѣленія, доводя до Высочайшаго свѣдѣнія о злоупотребленіяхъ по вѣдомству Путей Сообщенія, присовокупилъ, что объ этомъ не сообщено Главноначальствующему Путями Сообщенія, такъ какъ онъ не принимаетъ предупрежденій и замѣчаній съ тою благосклонностью, какъ то дѣлаютъ другіе Министры. На этомъ докладѣ Государь собственноручно начерталъ: «Всѣ Министры обязаны (подчеркнуто въ подлинникѣ) принимать свѣдѣнія, отъ васъ сообщаемыя; потому ихъ благосклонности вовсе не нужно». Опираясь на такую Высочайшую волю, Главный Начальникъ

Третьяго Отдѣленія ежегодно представлялъ на благоусмотрѣніе Его Величества безпристрастную оцѣнку важнѣйшихъ мѣропріятій по каждому вѣдомству, указывая, съ полною откровенностью, на слабыя стороны управленія и на тѣ улучшенія, которыя вызывались потребностями даннаго времени.

Напримѣръ, въ 1838 г. указывалось на пользу проведенія желѣзной дороги между столицами, вопреки мнѣніямъ Министра Финансовъ и Главноуправляющаго Путями Сообщенія; въ 1841 г. докладывалось о необходимости для Правительства болѣе заботиться о народномъ здравіи; въ 1842 г. доводилось до Высочайшаго свѣдѣнія о всеобщихъ жалобахъ на высокіе тарифы; въ 1838 и 1847 годахъ указывалось на народный ропотъ по поводу тяжести постоянныхъ рекрутскихъ наборовъ; неоднократно обращалось вниманіе на то обстоятельство, что откупная система разрушительно дѣйствуетъ и на нравственность, и на благосостояніе народныхъ массъ. Изъ всѣхъ правительственныхъ учрежденій того времени больше всего вызывало справедливыя нареканія судебное вѣдомство, гдѣ процвѣтали волокитство и лихоимство. Въ полной неудовлетворительности тогдашнихъ судебныхъ мѣстъ Третье Отдѣленіе постоянно убѣждалось по многочисленнымъ просьбамъ, поступавшимъ въ Отдѣленіе. Вообще, просьбъ и жалобъ подавалось весьма много и по самымъ разнообразнымъ предметамъ; при этомъ замѣчательно, что количество неосновательныхъ просьбъ, оставляемыхъ безъ послѣдствій, было не свыше 10—15% общаго числа. Нѣкоторыя жалобы представлялись на Высочайшее благовоззрѣніе, другія рѣшались примиреніемъ, третьи передавались подлежащему начальству для соотвѣтствующихъ распоряженій. Въ Третье Отдѣленіе поступило особенно много просьбъ по дѣламъ семейнымъ о несогласіяхъ между супругами.

Усиленная дѣятельность по политической части возобновилась въ Третьемъ Отдѣленіи съ 1848 г., когда Февральская революція во Франціи и рядъ политическихъ движеній, взволновавшихъ почти всю Европу, нашли отраженіе и у насъ въ Западномъ краѣ. Поляки съ живѣйшимъ интересомъ слѣдили за Европейскими революціонными движеніями; появились многочисленныя прокламаціи, пошла усиленная пропаганда, мѣстами вспыхивали безпорядки, много Поляковъ эмигрировало заграницу (въ теченіе 1848—1849 г.г.—свыше 1.500 человѣкъ). Остальныя части Имперіи оставались совершенно спокойны, и не было никакого повода опасаться волненій или безпорядковъ. Однако память о катастрофѣ 1825 г. была еще свѣжа, а мнѣнія, господствовавшія въ нѣкоторыхъ нашихъ литературныхъ кружкахъ, казались органически связанными съ крайними ученіями французскихъ теоретиковъ. Поэтому состоялось Высочайшее повелѣніе принять энергичныя и рѣшительныя мѣры противъ наплыва въ Россію разрушительныхъ теорій; часть этихъ мѣръ была возложена на Третье Отдѣленіе. Въ такую то тревожную пору и возникло дѣло о кружкѣ Буташевича-Петрашевскаго. Впрочемъ, къ дѣлу Петрашевскаго Третье Отдѣленіе имѣло только косвенное отношеніе, такъ какъ веденіе слѣдствія и самый судъ надъ виновными были сосредоточены въ военномъ вѣдомствѣ.

Такова была, въ общихъ чертахъ, дѣятельность этого учрежденія, весьма характернаго для своего времени, служившаго какъ бы окомъ и ухомъ Государевымъ и наблюдавшаго не только за отдѣльными лицами, но и за всѣми правительственными органами, даже самыми высокими.





Александръ.



I.

Центральные органы Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Реформы Императора Александра Николаевича, вносившія коренныя измѣненія во всѣ стороны русской жизни, отразились на Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ едва-ли не сильнѣе, чѣмъ на другихъ вѣдомствахъ. Министерство принимало дѣятельное участіе въ подготовкѣ большинства преобразованій; оно же проводило ихъ и въ жизнь. Если принять во вниманіе, что текущая административная дѣятельность Министерства продолжала распространяться на разнообразнѣйшія явленія жизни, то нельзя не признать, что за эту эпоху оно исполнило колоссальную работу, потребовавшую

необычайнаго напряженія. Дѣло усложнялось развитіемъ мѣстнаго самоуправленія, введеніе котораго заставляло Министерство вырабатывать новую административную технику и требовало отъ него самого и отъ его органовъ особенной осмотрительности. Далѣе, въ эпоху реформъ съ особой яркостью выступили наружу разные неблагонадежные элементы населенія и внесли въ общественную жизнь большую смуту, что еще болѣе усложняло положеніе Министерства, призваннаго охранять государственный порядокъ. Наконецъ, за это же время кругъ вѣдѣнія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ распространился на новыя, весьма важныя и сложныя отрасли управленія (строительная часть, печать, почта и телеграфъ).

Вступленіе на Престолъ Императора Александра Николаевича застало во главѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ типичнаго представителя предшествовавшей эпохи, Генералъ-Адъютанта Димитрія Гавріиловича Бибикова. Одаренный желѣзной энергіей, исполненный спокойной вѣры въ силу власти, онъ первой задачей этой власти считалъ поддержаніе законнаго порядка внутри государства и огражденіе его отъ враговъ внѣшнихъ. Долгій жизненный опытъ убѣдилъ Димитрія Гавріиловича Бибикова, что никакое общественное устройство не свободно отъ темныхъ сторонъ, и потому онъ не надѣялся, чтобы какія-либо общія реформы могли парализовать зло. Тѣмъ безпощаднѣе преслѣдовалъ онъ всѣ частныя проявленія этого зла, доходившія до его свѣдѣнія, и при этомъ съ органами администраціи былъ еще суровѣе, чѣмъ съ частными лицами. Человѣкъ прочно сложившихся, опредѣленныхъ убѣжденій, Димитрій Гавріиловичъ Бибиковъ никогда не уклонялся отъ своихъ взглядовъ, не поддавался вліяніямъ, откуда бы они не шли.

Дѣятельность Димитрія Гавріиловича Бибикова, какъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, была, главнымъ образомъ, поглощена заботами, вызванными тяжелой войною, которая началась вскорѣ послѣ его назначенія въ Министры. Изъ другихъ мѣръ его особенно замѣчательны труды по введенію инвентарей, т. е. актовъ, которые, опредѣляли съ точностью взаимныя отношенія крѣпостныхъ крестьянъ и ихъ владѣльцевъ. Система инвентарей впервые была примѣнена Димитріемъ Гавріиловичемъ Бибиковымъ, когда онъ занималъ постъ Генерелъ-Губернатора Кіевскаго, Подольскаго и Волынскаго, и имѣла тогда окраску политическую, такъ какъ освобождала православное крестьянское населеніе изъ-подъ непосильнаго гнета польскаго дворянства. Ближайшимъ помощникомъ Бибикова въ этомъ дѣлѣ былъ Ю. Ѳ. Самаринъ, которому впослѣдствіи привелось сыграть видную роль и въ работахъ по освобожденію крестьянъ. Опытъ доказалъ, что Димитрій Гавріиловичъ Бибиковъ не ошибся въ своемъ разсчетѣ, и потому онъ, будучи уже Министромъ, сдѣлалъ Императору Николаю Павловичу представленіе о распространеніи инвентарной системы и на Сѣверо-Западный край. Въ Западномъ Комитетѣ, куда поступилъ на разсмотрѣніе проектъ Бибикова, возникли горячія пренія; особенно возставалъ противъ проекта Наслѣдникъ Цесаревичъ. Бибиковъ стойко защищалъ инвентарную систему, которая впослѣдствіи могла бы получить примѣненіе во всей Имперіи и, такимъ образомъ, удовлетворить давнему стремленію Императора Николая Павловича къ улучшенію быта крѣпостныхъ крестьянъ. Предположенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ получили Высочайшее утвержденіе, но, какъ и слѣдовало ожидать, вызвали сильное недовольство среди польскихъ помѣщиковъ. Вскорѣ послѣ восшествія на Престолъ Императора Александра II дворяне Сѣверо-Западнаго края обратились къ нему съ ходатайствомъ объ отмѣнѣ инвентарей, введенныхъ Бибиковымъ. Имѣя въ виду поставить крестьянскій вопросъ болѣе широко, а съ другой стороны, желая выказать милостивое Свое расположеніе къ дворянству, Государь 14 Мая 1855 г. повелѣлъ уничтожить прежніе инвентари и замѣнить ихъ другими, составленными по новымъ правиламъ, которыя должны были предварительно подвергнуться обсужденію въ Государственномъ Совѣтѣ. 20 Августа 1855 г. Димитрій Гавріиловичъ Бибиковъ оставилъ постъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, а черезъ недѣлю и совсѣмъ оставилъ службу, отказавшись, по болѣзни, отъ должности Члена Государственнаго Совѣта и отъ званія Генералъ-Адъютанта.

Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ былъ назначенъ Дѣйствительный Тайный Совѣтникъ Сергій Степа-

новичъ Ланской. Первою заботою новаго Министра было успокоить дворянъ, взволнованныхъ слухами о близкой отмѣнѣ крѣпостного права. Въ первомъ своемъ циркулярѣ къ губернскимъ предводителямъ дворянства, предварительно представленномъ на благоусмотрѣніе Государя и удостоившемся Его утвержденія, Ланской выражаетъ гордость, что съ званіемъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ сопряжена высокая обязанность быть представителемъ доблестнаго россійскаго дворянства у Престола Его Величества, и прибавляетъ, что Государь повелѣлъ Министру ненарушимо охранять права, дарованныя Вѣнценосными Его Предками дворянству, какъ сподвижнику Державной Власти и твердой опорѣ отечества. Но уже 30 Марта 1856 г. Государь, принимая въ Москвѣ предводителей дворянства, обратился къ нимъ съ слѣдующими словами: «Я узналъ, господа, что между вами разнеслись слухи о намѣреніи Моемъ уничтожить крѣпостное право. Въ отвращеніе разныхъ неосновательныхъ толковъ по предмету столь важному, Я считаю нужнымъ объявить вамъ, что Я не имѣю намѣренія сдѣлать это теперь. Но, конечно, и сами вы знаете, что существующій порядокъ владѣнія душами не можетъ оставаться неизмѣннымъ. Лучше отмѣнить крѣпостное право сверху, нежели дожидаться того времени, когда оно, само собою, начнетъ отмѣняться снизу. Прошу васъ, господа, думать о томъ, какъ бы привести это въ исполненіе. Передайте слова Мои дворянству, для соображенія».



Колонна въ память посѣщенія крѣпости Илецкой Защиты въ 1837 году Государемъ Наслѣдникомъ Цесаревичемъ Александромъ Николаевичемъ.

Сооружена въ 1857 году.

Въ этой рѣчи ясно выразились взгляды Государя на крѣпостное право и желаніе Его, чтобы дворянство взяло на себя починъ въ дѣлѣ освобожденія крестьянъ. Идя на встрѣчу волѣ Императора, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ немедленно приступило къ собиранію и разработкѣ матеріаловъ по крестьянскому вопросу.

Манифестъ о заключеніи Парижскаго мира предвѣщалъ и другія измѣненія въ строѣ русской жизни; заключительныя слова его гласили: «При помощи Небеснаго Промысла, всегда благодѣющаго Россіи, да утверждается и совершенствуется ея внутреннее благоустройство; правда и милость да царствуютъ въ судахъ ея; да развивается повсюду и съ новой силою стремленіе къ просвѣщенію и всякой полезной дѣятельности, и каждый, подъ сѣнію законовъ, для всѣхъ равно справедливыхъ, равно покровительствующихъ, да наслаждается въ мирѣ плодами трудовъ невинныхъ».

Наступала эпоха широкихъ реформъ. Сергѣй Степановичъ Ланской, вполнѣ раздѣляя благія стремленія Государя, не сомнѣвался въ успѣхѣ и смѣло раскрывалъ передъ Монархомъ все разстояніе, отдѣлявшее Россію отъ идеала, предначертаннаго въ манифестѣ о Парижскомъ мирѣ. Въ этомъ отношеніи особенно характеренъ первый всеподданнѣйшій отчетъ Ланского, составленный, подъ его

14

непосредственнымъ руководствомъ, извѣстнымъ писателемъ П. И. Мельниковымъ, который служилъ чиновникомъ особыхъ порученій при Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ.

На заглавномъ листѣ подлиннаго отчета была положена слѣдующая Высочайшая резолюція: «Читалъ съ большимъ любопытствомъ и благодарю въ особенности за откровенное изложеніе всѣхъ недостатковъ, которые съ Божіею помощью и при общемъ усердіи, надѣюсь съ каждымъ годомъ будутъ исправляться». Съ этихъ поръ каждый отчетъ по Министерству Внутреннихъ Дѣлъ заключалъ въ себѣ рядъ указаній на тѣ стороны правительственной системы, которыя требуютъ скорѣйшихъ преобразованій, и на тѣ пути, по которымъ эти преобразованія должны пойти.

Но главное вниманіе Министерства было сосредоточено на крестьянской реформѣ. Подробное изложеніе работъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ по этому вопросу приведено ниже; здѣсь же слѣдуетъ упомянуть, что главными помощниками Ланского въ подготовкѣ освобожденія крестьянъ были Алексѣй Ираклієвичъ Левшинъ, занимавшій постъ Товарища Министра Внутреннихъ Дѣлъ съ 1855 по 1859 г., и еще болѣе Н. А. Милютинъ, сначала въ качествѣ Директора Хозяйственнаго Департамента и затѣмъ, послѣ отставки Левшина, въ должности Товарища Министра. Возлѣ Милютина группировался небольшой, но крѣпко сплоченный кружекъ талантливыхъ людей, искреннихъ сторонниковъ освобожденія; среди нихъ особенно выдавались: Управляющій Земскимъ Отдѣломъ Я. А. Соловьевъ, Юрій Ѳедоровичъ Самаринъ и Князь Владиміръ Александровичъ Черкасскій. Съ другой стороны, Милютинъ и его друзья имѣли могущественную поддержку въ лицѣ Великаго Князя Константина Николаевича и Великой Княгини Елены Павловны. Энергіи и талантливости этого кружка Россія обязана быстрымъ и полнымъ осуществленіемъ великодушныхъ предначертаній Царя—Освободителя. Именно Милютинъ и его друзья отстояли главныя основанія реформы противъ многочисленныхъ и упорныхъ возраженій, которымъ подвергалась она, проходя предварительно по разнымъ инстанціямъ. Вліянію Милютина приписывался и тотъ фактъ, который констатированъ въ письмѣ І. И. Ростовцова Государю, т. е., что редакціонныя коммиссіи въ нѣкоторыхъ случаяхъ жертвовали интересами помѣщиковъ во имя интересовъ крестьянъ. «Коммиссіи, пишетъ Ростовцовъ, желали отъ всей души уравновѣшивать интересы крестьянъ съ интересами помѣщиковъ. Если въ иныхъ правахъ нѣкоторый перевѣсъ на сторонѣ крестьянъ, то это происходитъ, конечно, ужъ не оттого, чтобы онѣ не уважали священныхъ ихъ правъ, а главное, оттого, что при особенно затруднительныхъ вопросахъ, какъ наклонить свои вѣсы, коммиссіи иногда наклоняли ихъ на сторону крестьянъ, и дѣлали это потому, что наклонять вѣсы потомъ (т. е. при окончательномъ обсужденіи проектовъ коммиссій) отъ пользы крестьянъ къ пользѣ помѣщиковъ будетъ много охотниковъ и много силы».

Спеціальнымъ органомъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, вынесшимъ на своихъ плечахъ всю подготовительную работу для крестьянской реформы, былъ Центральный Статистическій Комитетъ, преобразованный 4 Марта 1858 г. изъ прежняго Статистическаго Комитета. Новый Комитетъ состоялъ изъ двухъ Отдѣловъ: Статистическаго и Земскаго; каждый изъ нихъ имѣлъ коллегіальное устройство и состоялъ, подъ предсѣдательствомъ Товарища Министра, изъ трехъ членовъ, одинъ изъ которыхъ именовался непремѣннымъ и завѣдывалъ дѣлами и перепискою своего Отдѣла. Въ частности, на Земскій Отдѣлъ возлагались предварительное обсужденіе и обработка всѣхъ дѣлъ «по вопросамъ земско-хозяйственнаго устройства въ Имперіи». Впослѣдствіи этотъ Отдѣлъ выдѣлился въ самостоятельное учрежденіе.

Другой перемѣной въ составѣ центральнаго управленія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ при Ланскомъ была передача въ военное вѣдомство Департамента Казенныхъ Врачебныхъ Заготовленій (26 Марта 1859 г.).

Послѣ распубликованія Манифеста 19 Февраля 1861 г. С. С. Ланской считалъ оконченнымъ дѣло, въ которомъ онъ видѣлъ основную цѣль своихъ трудовъ, и, удручаемый преклоннымъ возрастомъ (ему было тогда 74 года), просилъ Государя объ увольненіи отъ должности Министра Внутреннихъ Дѣлъ. 23 Апрѣля 1861 г. Императоръ согласился на просьбу старца и при этомъ возвелъ

его въ Графское достоинство и въ званіе Оберъ-Каммергера Своего Двора. Менѣе, чѣмъ черезъ годъ, Ланской скончался. Одновременно Н. А. Милютинъ оставилъ постъ Товарища Министра и, возведенный въ званіе Сенатора, получилъ увольненіе въ продолжительный заграничный отпускъ, а черезъ два года окончилась и дѣятельность Я. А. Соловьева. Преемникомъ Ланского былъ назначенъ Статсъ-Секретарь Петръ Александровичъ Валуевъ (съ 23 Апрѣля 1861 г. Управляющій Министерствомъ, съ 1 Января 1862 г.—Министръ).

Новый Министръ не принималъ участія въ подготовительныхъ работахъ по освобожденію крѣпостныхъ крестьянъ. Въ то время, когда редакціонныя коммиссіи составляли проекты положеній, П. А. Валуевъ занималъ мѣсто Директора Второго Департамента въ Министерствѣ Государственныхъ Имуществъ и, по порученію своего Министра, М. Н. Муравьева, составилъ контръ-проектъ, который былъ представленъ Муравьевымъ въ Главный Комитетъ по крестьянскому дѣлу при обсужденіи предположеній коммиссій. П. А. Валуевъ не былъ противникомъ освобожденія крестьянъ, но возставалъ противъ полнаго устраненія дворянства отъ руководства самоуправленіемъ вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости крестьянъ; онъ признавалъ желательнымъ не возстановлять одно сословіе противъ другого, но стараться ихъ примирить, а также находилъ, что не слѣдуетъ заранѣе точно опредѣлять весь ходъ реформы,—лучше ограничиться установленіемъ главныхъ началъ, и затѣмъ дать развиваться дѣлу самимъ собою. При такихъ условіяхъ замѣна Ланского Валуевымъ получала совершенно опредѣленное значеніе, какъ указаніе на желаніе Государя, чтобы въ дальнѣйшемъ направленіи крестьянскаго дѣла были приняты въ соображеніе законные интересы дворянъ.

Не раздѣляя многихъ взглядовъ Ланского и Милютина, Валуевъ однако же принадлежалъ къ тому кружку государственныхъ дѣятелей, который группировался вокругъ Великаго Князя Константина Николаевича и состоялъ изъ ревностныхъ и убѣжденныхъ сторонниковъ коренныхъ преобразованій по всѣмъ отраслямъ управленія. Начало сближенію Валуева съ Великимъ Княземъ положила записка первого, составленная въ 1855 г. подъ впечатлѣніемъ паденія Севастополя и озаглавленная: «Дума Русскаго». Эта записка, получившая въ рукописи довольно широкое распространеніе, рѣзко и безпощадно обличала несовершенства тогдашней администраціи. Великій Князь Генералъ-Адмиралъ, въ приказѣ, данномъ въ Декабрѣ 1855 г. на имя Управляющаго Морскимъ Министерствомъ, цитировалъ одно изъ самыхъ рѣзкихъ мѣстъ Валуевской записки и требовалъ, чтобы «эти правдивыя слова» были сообщены «всѣмъ лицамъ и мѣстамъ морского вѣдомства».



Памятникъ, воздвигнутый мастеровыми Сысертскаго завода въ память освобожденія крестьянъ.
Сооруженъ въ 1868 году.

14*

Согласно съ такимъ образомъ мыслей Валуева, преобразовательная дѣятельность Министерства Внутреннихъ Дѣлъ продолжала при немъ усиленно развиваться. За это время введены были въ дѣйствіе положенія о крестьянахъ, проектированы и осуществлены земскія учрежденія, приняты въ вѣдѣніе Министерства и преобразованы цензура и строительная часть гражданскаго вѣдомства, положено основаніе преобразованію продовольственной части и полиціи. Распорядительная дѣятельность Министерства являлась особенно трудною, въ виду Польскаго возстанія 1863 г., броженія внутри самой Имперіи и колоссальныхъ пожаровъ въ С.-Петербургѣ и многихъ другихъ городахъ.

При П. А. Валуевѣ въ составѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ было образовано нѣсколько новыхъ отдѣльныхъ частей. 27 Іюля 1861 г. выдѣленъ въ самостоятельное учрежденіе Земскій Отдѣлъ Центральнаго Статистическаго Комитета, и въ немъ сосредоточены всѣ крестьянскія дѣла. Затѣмъ, 30 Апрѣля 1863 г. преобразована статистическая часть: Центральный Комитетъ изъ коллегіальнаго учрежденія превращенъ въ бюро, обязанное разрабатывать стекающіяся въ Министерство статистическія свѣдѣнія; кромѣ того, при Министерствѣ учрежденъ Статистическій Совѣтъ, составленный изъ ученыхъ и управляющихъ статистическими частями разныхъ вѣдомствъ; при помощи этого Совѣта предполагалось объединить статистическія работы всѣхъ Министерствъ, но, какъ будетъ указано въ дальнѣйшемъ изложеніи, такая цѣль не была достигнута. Передача въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ гражданской строительной части изъ Министерства Путей Сообщенія вызвала образованіе Техническо-Строительнаго Комитета (6 Апрѣля 1865 г.) и подчинила Министру Внутреннихъ Дѣлъ Строительное училище въ С.-Петербургѣ (нынѣ Институтъ Гражданскихъ Инженеровъ Императора Николая I), а переходъ цензуры изъ Министерства Народнаго Просвѣщенія повелъ къ учрежденію Главнаго Управленія по дѣламъ печати (1 Сентября 1865 г.).

9 Марта 1868 г. П. А. Валуева на посту Министра Внутреннихъ Дѣлъ смѣнилъ Генералъ-Адъютантъ Александръ Егоровичъ Тимашевъ. Эта перемѣна находилась въ связи съ неурожаемъ 1867 г., послѣдствія котораго принесли необычайно бѣдственные результаты въ виду того, что хлѣбные запасные магазины оказались почти всюду истощенными. Потребовались экстраординарныя мѣры, и была учреждена особая временная коммиссія, во главѣ которой сталъ Наслѣдникъ Цесаревичъ. Въ отвѣтъ на просьбу Валуева объ отставкѣ, по разстроенному здоровью, Государь изъявилъ ему душевную признательность за семилѣтнее управленіе Министерствомъ и, въ частности, за «неусыпныя старанія къ введенію и правильному дѣйствію законодательныхъ и административныхъ преобразованій», выразивъ надежду, что «послѣ нѣкотораго времени необходимаго отдыха для поправленія здоровья» онъ вновь посвятитъ себя дѣятельному участію въ дѣлахъ государственныхъ. Надежда Государя сбылась: впослѣдствіи Валуевъ былъ Министромъ Государственныхъ Имуществъ, а затѣмъ—Предсѣдателемъ Комитета Министровъ.

А. Е. Тимашевъ, прежде чѣмъ занять постъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, былъ Министромъ Почтъ и Телеграфовъ (съ 14 Декабря 1867 г.). При назначеніи его Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, почтово-телеграфное вѣдомство было вновь присоединено къ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ, въ составъ котораго, такимъ образомъ, вошли два новыхъ Департамента: Почтовый и Телеграфный. Другое расширеніе состава Министерства Внутреннихъ Дѣлъ при А. Е. Тимашевѣ вытекло изъ стремленія упорядочить ветеринарную часть; съ этою цѣлью были учреждены 2 Декабря 1868 г. Совѣщательный Ветеринарный Комитетъ и Ветеринарное Отдѣленіе. Далѣе, упраздненіе Учредительнаго Комитета въ Варшавѣ и передача Привислинскаго края въ вѣдѣніе обще-имперскихъ учрежденій вызвало открытіе въ составѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ Временной Коммиссіи по крестьянскимъ дѣламъ Царства Польскаго. Наконецъ, Тимашевъ обратилъ вниманіе на печальное положеніе Статистическаго Совѣта, который со времени своего учрежденія ни разу даже не собирался. Причину такой бездѣятельности Совѣта Министръ видѣлъ въ томъ, что компетенція Совѣта не опредѣлена, участіе его въ статистическихъ работахъ всѣхъ вѣдомствъ не обязательно, руководство его занятіями возложено не на спеціальное лицо, а на Товарища Министра, и безъ того обремененнаго разнообразными обязанностями. Представленный въ 1873 г. Тимашевымъ проектъ имѣлъ въ виду поднять Ста-



ЯКОВЪ ИВАНОВИЧЪ РОСТОВЦЕВЪ родился въ 1803 г.; образованіе получилъ въ Пажескомъ Корпусѣ; въ 1822 г. вступилъ въ военную службу; съ 1833 г. служилъ по управленію военно-учебныхъ заведеній; въ 1849 г. назначенъ Генералъ-Адъютантомъ; въ 1853 г.—членомъ Военной Академіи; въ 1855 г.—Начальникомъ Главнаго штаба военно-учебныхъ заведеній и членомъ Государственнаго Совѣта и Комитета Министровъ; въ 1857 г.—членомъ Главнаго Комитета по крестьянскому дѣлу; въ 1859 г.—предсѣдателемъ редакціонныхъ коммиссій для составленія положенія о крестьянахъ и въ этомъ же году произведенъ въ Генералы отъ Инфантеріи; † въ 1860 г. По смерти его, вдова и потомство возведены въ графское достоинство.

тистическій Совѣтъ на одинъ уровень съ Совѣтомъ Медицинскимъ, т. е. сдѣлать его высшимъ учено-административнымъ учрежденіемъ Имперіи по статистической части и поставить въ зависимость отъ него производство статистическихъ работъ по всѣмъ вѣдомствамъ. Проектъ Тимашева встрѣтилъ принципіальныя возраженія со стороны всѣхъ Министерствъ и потому подвергся существенной переработкѣ. По Высочайше утвержденному 24 Мая 1875 г. Положенію, Статистическій Совѣтъ получилъ особаго Предсѣдателя; непремѣнному разсмотрѣнію Совѣта подлежала лишь статистическая часть Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, а въ разсмотрѣніе работъ другихъ вѣдомствъ Совѣтъ входитъ лишь по приглашенію соотвѣтствующаго Министра или Главноуправляющаго. Такимъ образомъ, функціи Статистическаго Совѣта опредѣлились, но далеко не получили того широкаго развитія, какое предполагалось первоначально. Изъ реформъ при А. Е. Тимашевѣ введены были: новое Городовое Положеніе, преобразованіе крестьянскихъ учрежденій (упраздненіе мировыхъ посредниковъ) и всеобщая воинская повинность; приняты также существенныя мѣры для улучшенія полицейской части.

27 Ноября 1878 г. А. Е. Тимашевъ оставилъ постъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ и управленіе Министерствомъ ввѣрено было Статсъ-Секретарю Льву Саввичу Макову. 19 Февраля 1879 года Л. С. Маковъ былъ утвержденъ въ должности Министра Внутреннихъ Дѣлъ.



Гор. Кишиневъ. Памятникъ Императору Александру II.
Сооруженъ въ 1884 г. городскимъ общественнымъ управленіемъ.

За недолговременное пребываніе Макова во главѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ произошла толька одна, но значительная, перемѣна въ составѣ центральныхъ органовъ этого Министерства: 27 Февраля 1879 г. образовано Главное Тюремное Управленіе, въ которомъ сосредоточены дѣла по тюремной части, производившіяся ранѣе въ Департаментѣ Полиціи Исполнительной и въ канцеляріи Президента Общества попечительнаго о тюрьмахъ. Одновременно учрежденъ и Совѣтъ по тюремнымъ дѣламъ. Эта реформа вызвана была необходимостью обратить особое вниманіе на тюремную часть, которая къ концу семидесятыхъ годовъ, подъ вліяніемъ разнообразныхъ причинъ, пришла въ крайнее разстройство и требовала коренной реорганизаціи.

Увольненіе Л. С. Макова отъ должности Министра Внутреннихъ Дѣлъ стоитъ въ непосредственной связи съ тѣми грустными событіями, которыя пришлось пережить Россіи въ концѣ 70-хъ и въ началѣ 80-хъ годовъ XIX вѣка. Броженіе въ нѣкоторыхъ слояхъ интеллигенціи, начавшееся въ 60-хъ годахъ, быстро усиливалось, несмотря на мѣры Правительства, направленныя къ пресѣченію его, и во вторую половину 70-хъ годовъ приняло террористическій характеръ. Для искорененія зла требовались, очевидно, чрезвычайныя мѣры.

5 Февраля 1880 г. совершена была террористическая попытка, дерзостью своею превзошедшая всѣ предшествовавшія—взрывъ въ Зимнемъ дворцѣ. Вопросъ о рѣшительныхъ и дѣйствительныхъ мѣрахъ для борьбы съ крамолою снова выступилъ на очередь. 8 Февраля Государь Императоръ собралъ на совѣщаніе въ Зимнемъ Дворцѣ высшихъ сановниковъ. Присутствовавшій на совѣщаніи Наслѣдникъ Цесаревичъ Александръ Александровичъ предложилъ учредить Верховную слѣдственную коммиссію съ обширными полномочіями, которыя распространялись бы на всю Россію. Государь Императоръ принялъ эту мысль и рѣшилъ поставить во главѣ коммиссіи Генералъ-Адъютанта Графа Михаила Таріеловича Лорисъ-Меликова, одного изъ героевъ Русско-Турецкой войны 1877—1878 гг., прославившагося взятіемъ крѣпости Карса. Вскорѣ послѣ окончанія войны, въ началѣ 1879 г. Графъ Лорисъ-Меликовъ былъ посланъ, по Высочайшему повелѣнію, въ Астраханскую губернію, для борьбы съ появившеюся въ Ветлянкѣ чумою. Благодаря энергіи и распорядительности его, страшная зараза была быстро подавлена на самомъ мѣстѣ ея зарожденія. Вслѣдъ затѣмъ Графъ Лорисъ-Меликовъ былъ назначенъ на постъ Временнаго Харьковскаго Генералъ-Губернатора и въ короткое время успѣлъ водворить спокойствіе во ввѣренномъ ему Генералъ-Губернаторствѣ, въ которомъ до того революціонныя проявленія достигали крайней напряженности. Теперь Высочайшая Воля призывала Графа Лорисъ-Меликова на постъ чрезвычайнаго значенія. Выработать основанія дѣятельности будущаго учрежденія и опредѣлить его полномочія Императоръ поручилъ Особому Совѣщанію, подъ предсѣдательствомъ П. А. Валуева.

Особое Совѣщаніе окончило свою работу въ два дня. Государь Императоръ немедленно утвердилъ поднесенный къ Его подписи указъ Правительствующему Сенату и надписалъ на немъ: «Давай Богъ въ добрый часъ». Указъ отъ 12 Февраля гласилъ, что учрежденіе Верховной Распорядительной Коммиссіи по охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія и назначеніе Графа Лорисъ-Меликова ея Главнымъ Начальникомъ вызваны «твердымъ рѣшеніемъ» Верховной Власти «положить предѣлъ безпрерывно повторяющимся въ послѣднее время покушеніямъ дерзкихъ злоумышленниковъ поколебать въ Россіи государственный и общественный порядокъ».

3 Марта Главному Начальнику Верховной Распорядительной Коммиссіи были временно подчинены Третье Отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи и Отдѣльный Корпусъ жандармовъ, съ цѣлью сосредоточить въ однихъ рукахъ высшее завѣдываніе всѣми органами, призванными къ охраненію государственнаго спокойствія, и внести въ дѣятельность этихъ органовъ полное единство.

Верховная Распорядительная Коммиссія, составленная изъ лицъ, по выбору Главнаго Начальника ея, ставила себѣ двойную задачу: съ одной стороны—уничтожить внѣшнія проявленія крамолы средствами охраны, съ другой—выяснить причины, вызвавшія и поддерживающія столь упорную болѣзнь, и на основаніи этого выясненія указать способы кореннего оздоровленія русской государственной и общественной жизни. Результаты работъ Коммиссіи по обоимъ указаннымъ вопросамъ изложены въ пространномъ докладѣ, представленномъ Графомъ Лорисъ-Меликовымъ Государю въ началѣ Апрѣля 1880 г. и подробно изображавшемъ современное состояніе русскаго общества и администраціи.

Къ осени 1880 г. острыя проявленія смуты прекратились, и казалось, что, для поддержанія государственнаго порядка, нѣтъ болѣе надобности въ чрезвычайныхъ мѣрахъ. 6 Августа Верховная Распорядительная Коммиссія, по всеподданнѣйшему докладу Главнаго Начальника ея, упразднена, и дѣла ея переданы въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ; III Отдѣленіе Собственной Его Величества Канцеляріи также упразднено, и всѣ его дѣла переданы во вновь учрежденный, въ составѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, Департаментъ Государственной Полиціи. Тогда же было указано, что имѣется въ виду все высшее завѣдываніе полиціей сосредоточить въ одномъ учрежденіи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Это было выполнено 15 Ноября 1880 г., когда Департаменты Государственной Полиціи и Полиціи Исполнительной были слиты въ одинъ Департаментъ Государственной Полиціи,

при чемъ въ составѣ Министерства учреждался еще особый Судебный Отдѣлъ, для производства дѣлъ по обвиненіямъ въ государственныхъ преступленіяхъ. Далѣе, Высочайшій указъ 6 Августа возлагалъ на Министра Внутреннихъ Дѣлъ и завѣдываніе Отдѣльнымъ Корпусомъ жандармовъ, на правахъ Шефа жандармовъ. Наконецъ, Министру Внутреннихъ Дѣлъ поручалось завершеніе возбужденныхъ Верховною Распорядительною Коммиссіею вопросовъ общаго характера, съ правомъ приглашать для сего въ особыя совѣщанія членовъ закрытой Коммиссіи; руководство всѣми дѣлами по государственнымъ преступленіямъ поручалось Министру Внутреннихъ Дѣлъ на тѣхъ же основаніяхъ, на какихъ оно принадлежало Главному Начальнику Коммиссіи. Такимъ образомъ кругъ вѣдѣнія Министра Внутреннихъ Дѣлъ значительно расширялся.

Въ тотъ же день Графъ Лорисъ-Меликовъ былъ назначенъ на постъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ; Товарищами Министра онъ выбралъ двухъ бывшихъ членовъ Верховной Распорядительной Коммиссіи: Статсъ-Секретаря Каханова, ближайшаго своего сотрудника и довѣреннаго совѣтника, и Свиты Его Величества Генералъ-Маіора Черевина. Одновременно Департаменты Почтовый и Телеграфный выдѣлены были изъ состава Министерства Внутреннихъ Дѣлъ въ самостоятельное Министерство Почтъ и Телеграфовъ, во главѣ котораго былъ поставленъ Л. С. Маковъ; ему же, на правахъ Главноначальствующаго, былъ подчиненъ и Департаментъ Духовныхъ Дѣлъ Иностранныхъ Исповѣданій, также выдѣленный изъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Тотчасъ по вступленіи въ новую должность, Графъ Лорисъ-Меликовъ представилъ на благоусмотрѣніе Государя Императора свои соображенія о своевременности приступить «къ повѣркѣ дѣйствій мѣстныхъ властей и къ изученію потребностей различныхъ частей» Имперіи при помощи сенаторскихъ ревизій. Кромѣ того, ревизіи могли бы выяснить «разнообразныя воззрѣнія и, вообще, настроеніе умовъ внѣ столичныхъ центровъ и пополнить современными данными свѣдѣнія» по многимъ, подлежащимъ разрѣшенію, вопросамъ. Государь Императоръ утвердилъ предположенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, и четыремъ Сенаторамъ поручено было произвести ревизіи въ различныхъ губерніяхъ Европейской Россіи.

Наставленіе ревизующимъ Сенаторамъ представляло программу, широко охватывавшую всѣ главнѣйшія отрасли внутренняго управленія. Осенью 1880 г. ревизующіе Сенаторы отправились къ мѣстамъ своего назначенія.

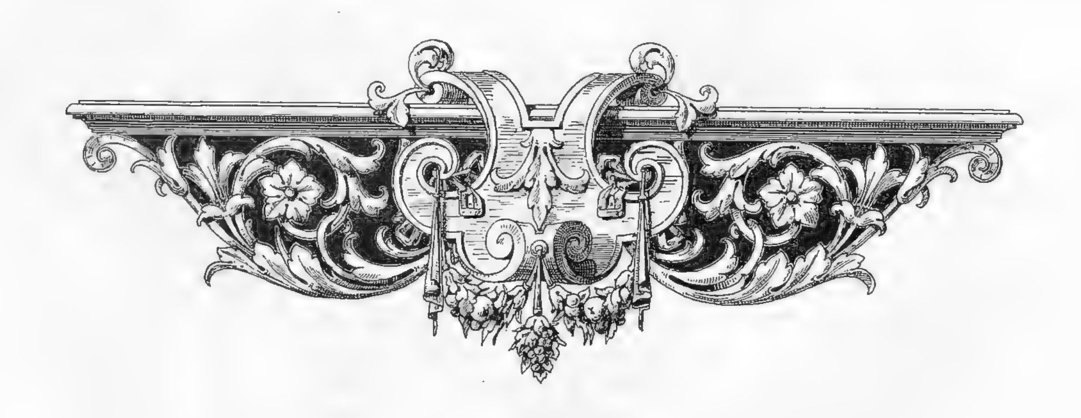
Въ концѣ Января 1881 г. Графъ Лорисъ-Меликовъ свидѣтельствовалъ, во всеподданнѣйшемъ докладѣ, о благотворныхъ послѣдствіяхъ принятой Правительствомъ системы — постепеннаго возвращенія государственной жизни къ правильному ея теченію. Въ видахъ упроченія общественнаго порядка, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ предлагалъ воспользоваться наступившимъ успокоеніемъ умовъ. «Великія реформы царствованія Вашего Величества, писалъ Министръ,—вслѣдствіе событій, обусловленныхъ совмѣстными съ ними, но не ими вызванными проявленіями ложныхъ соціальныхъ ученій, представляются до сихъ поръ отчасти незаконченными, а отчасти не вполнѣ согласованными между собою. Для закончанія реформъ въ центральныхъ управленіяхъ имѣется уже много матеріаловъ. Сенаторскія ревизіи должны внести богатый вкладъ въ эти матеріалы и уяснить мѣстными данными то направленіе, какое для успѣха дѣла необходимо будетъ дать предстоящимъ преобразовательнымъ работамъ центральныхъ учрежденій; но и эти данныя, при окончательной разработкѣ ихъ, несомнѣнно окажутся недостаточными, безъ практическихъ указаній людей, близко знакомыхъ съ мѣстными условіями и потребностями».

Основываясь на этихъ соображеніяхъ, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ признавалъ, что призваніе мѣстныхъ людей къ участію въ разработкѣ необходимыхъ для настоящаго времени мѣропріятій и есть именно то средство, которое «и полезно, и необходимо для дальнѣйшей борьбы съ крамолою». Важнымъ и подлежащимъ зрѣлому обсужденію представлялся при этомъ способъ осуществленія этой мысли. Графъ Лорисъ-Меликовъ почиталъ наиболѣе цѣлесообразнымъ порядокъ, уже испытанный въ первые годы царствованія Императора Александра Николаевича.

По его мнѣнію, слѣдовало учредить въ С.-Петербургѣ временныя подготовительныя Коммиссіи, на подобіе редакціонныхъ коммиссій, организованныхъ въ 1859 г. для подготовки крестьянской реформы и состоявшихъ изъ представителей администраціи и мѣстныхъ свѣдущихъ людей; работы этихъ коммиссій должны были-бы, по мысли Графа Лорисъ-Меликова, подлежать дальнѣйшему разсмотрѣнію въ Государственномъ Совѣтѣ.

1 Марта 1881 г., въ $12^1/_2$ часовъ дня Государь Императоръ одобрилъ составленный въ этомъ смыслѣ проектъ правительственнаго сообщенія, повелѣвъ, чтобы до напечатанія въ «Правительственномъ Вѣстникѣ» проектъ этотъ былъ предварительно выслушанъ и подвергнутъ обсужденію въ засѣданіи Совѣта Министровъ.

Но черезъ нѣсколько часовъ Царя—Освободителя не стало.





НИКОЛАЙ АЛЕКСѢЕВИЧЪ МИЛЮТИНЪ род. въ 1818 г.; образованіе получилъ въ пансіонѣ Московскаго Университета; въ 1835 г. вступилъ въ службу въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ; въ 1849 г. назначенъ Вице-Директоромъ и въ 1853 г.—Директоромъ Хозяйственнаго Департамента; въ 1859 г. — Членомъ Редакціонныхъ Коммиссій для составленія положенія о крестьянахъ; въ 1861 г.—Сенаторомъ; въ 1863 г. командированъ въ Царство Польское для составленія проекта объ устройствѣ быта крестьянъ; въ 1864 г. пожалованъ въ Статсъ-Секретари и назначенъ членомъ Комитетовъ по дѣламъ Царства Польскаго и объ устройствѣ въ немъ сельскаго состоянія; въ 1865 г.—Членомъ Государственнаго Совѣта; въ 1866 г.—Главнымъ Начальникомъ Собственной ЕГО ИМПЕРАТОРСКАГО ВЕЛИЧЕСТВА Канцеляріи по дѣламъ Царства Польскаго; въ 1867 г. уволенъ отъ этой послѣдней должности; † въ 1872 г.



II.

КРЕСТЬЯНСКАЯ РЕФОРМА.

Первымъ документомъ, огласившимъ предстоявшее освобожденіе крестьянъ, былъ Высочайшій рескриптъ 20 Ноября 1857 г., данный Виленскому Генералъ-Губернатору Назимову въ отвѣтъ на всеподданнѣйшій адресъ мѣстнаго дворянства. Но этому документу предшествовала продолжительная работа, которая протекала въ тайнѣ, подъ руководствомъ Самого Государя Императора, и въ которой дѣятельное участіе принимало Министерство Внутреннихъ Дѣлъ.

Твердое рѣшеніе Императора Александра Николаевича осуществить реформу, къ которой стремились Его Предшественники, впервые нашло себѣ выраженіе въ рѣчи, сказанной въ Москвѣ представителямъ мѣстнаго дворянства вскорѣ послѣ заключенія Парижскаго мира. По возвращеніи Государя Императора изъ первопрестольной столицы, С. С. Ланской представилъ Ему записку, составленную Левшинымъ: «О постепенномъ стремленіи къ освобожденію помѣщичьихъ крестьянъ». Въ этой запискѣ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ доказывалъ, что время для начала «столь великаго и важнаго дѣла» приспѣло, но, прибавлялъ онъ, «начавъ его, нельзя ни останавливаться, ни слишкомъ быстро идти впередъ; надо дѣйствовать осторожно, но постоянно, не внимая возгласамъ какъ пылкихъ любителей новизны, такъ и упорныхъ поклонниковъ старины, а прежде всего надо начертать планъ постепенныхъ дѣйствій Правительства, въ руководство поставленнымъ отъ него властямъ». Докладъ оканчивался прямымъ вопросомъ: «долженъ ли Министръ постоянно стремиться къ главной цѣли освобожденія помѣщичьихъ крестьянъ и представлять частныя мѣры къ достиженію оной, или ожидать общаго плана?» Государь Императоръ положилъ на докладѣ слѣдующую резолюцію (9 Апрѣля 1856 г.): «постепенныя мѣры въ этомъ смыслѣ должны быть предпринимаемы, но вмѣстѣ съ тѣмъ необходимо заняться и общимъ планомъ, дабы дѣйствовать систематически и съ большей осторожностью». Для выработки такого

общаго плана Государь Императоръ повелѣлъ сосредоточить въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ всѣ дѣла объ устройствѣ помѣщичьихъ крестьянъ, которыя производились въ прежнее время въ разныхъ вѣдомствахъ, а Левшину поручено было составить на основаніи этого матеріала историческую записку.

Между тѣмъ, Великая Княгиня Елена Павловна задумала освободить крестьянъ своего Полтавскаго имѣнія Карловки и обратилась къ Н. А. Милютину съ просьбою помочь ей въ выработкѣ основаній, на которыхъ можно было бы произвести освобожденіе. Милютинъ полагалъ, что за указаніемъ общихъ началъ слѣдуетъ обратиться къ самому Государю, а затѣмъ полезно было бы склонить Полтавскихъ помѣщиковъ къ образованію губернскаго комитета для выработки проекта освобожденія крестьянъ во всей губерніи. Великая Княгиня послѣдовала совѣту Милютина и получила отъ Государя Императора согласіе на негласныя совѣщанія помѣщиковъ и на составленіе ими проекта; что же касается до общихъ основаній для руководства, то Государь Императоръ отказался дать ихъ, объяснивъ, что, въ виду «многихъ и различныхъ условій, которыхъ значеніе можетъ быть опредѣлено только опытомъ, Онъ выжидаетъ, чтобы благомыслящіе владѣльцы населенныхъ имѣній сами высказали, въ какой степени полагаютъ они возможнымъ улучшить участь своихъ крестьянъ на началахъ, для обѣихъ сторонъ неотяготительныхъ и человѣколюбивыхъ».

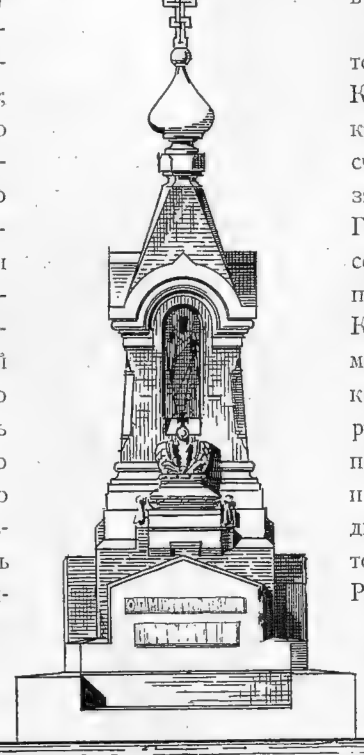
Въ томъ же смыслѣ Государь Императоръ неоднократно высказывался при каждомъ пріемѣ предводителей дворянства, желая, чтобы великое дѣло освобожденія крестьянъ было добровольною жертвою дворянъ во имя справедливости, а не правительственнымъ актомъ принудительнаго характера. Со своей стороны и Министръ Внутреннихъ Дѣлъ неоднократно внушалъ предводителямъ, что пора приняться за дѣло. Но предводители объясняли Министру, что «не знаютъ, на какихъ началахъ Правительство желаетъ устроить дѣло, а сами придумать не могутъ».

Въ концѣ 1856 г. по докладѣ о довѣрительныхъ переговорахъ съ дворянами, Государь Императоръ рѣшилъ передать возбужденный имъ вопросъ на обсужденіе особаго негласнаго Комитета изъ высшихъ государственныхъ сановниковъ, подъ личнымъ Своимъ предсѣдательствомъ. Въ составъ Комитета вошли: Предсѣдатель Государственнаго Совѣта Князь Орловъ; Министры: Внутреннихъ Дѣлъ — Ланской, Императорскаго Двора — Графъ Адлербергъ, Финансовъ — Брокъ (вскорѣ его замѣнилъ Княжевичъ), Государственныхъ Имуществъ — М. Н. Муравьевъ; Главноуправляющіе: Путями Сообщенія — Чевкинъ и II Отдѣленіемъ Собственной Его Величества Канцеляріи — Графъ Блудовъ; Шефъ Жандармовъ — Князь Долгоруковъ и Члены Государственнаго Совѣта: Князь Гагаринъ, Баронъ Корфъ и Генералъ-Адъютантъ Ростовцевъ. Завѣдываніе дѣлами Комитета было ввѣрено Государственному Секретарю Буткову.

На первомъ засѣданіи Комитета, происходившемъ 3 Января 1857 г. подъ личнымъ предсѣдательствомъ Его Величества, выслушана была историческая записка Левшина о прежнихъ мѣрахъ относительно помѣщичьихъ крестьянъ. Записка эта заканчивалась тремя вопросами, отвѣты на которые должны были дать главныя основанія для дальнѣйшихъ работъ по улучшенію быта крестьянъ: 1) Останется ли вся земля по прежнему во владѣніи помѣщиковъ? 2) Если останется право владѣнія за помѣщиками, то должно ли быть ограждено право крестьянъ пользоваться землей, имъ отведенной, то есть можетъ ли помѣщикъ безусловно удалить со своей земли освобожденныхъ поселянъ, или долженъ подчиниться законнымъ ограниченіямъ? 3) Могутъ ли помѣщики надѣяться получить отъ Правительства какое-либо вознагражденіе какъ за личность освобождаемыхъ крестьянъ, такъ и за земли, имъ отведенныя?

Комитетъ не нашелъ возможнымъ сразу отвѣтить на эти вопросы и поручилъ особой коммиссіи (Князь Гагаринъ, Баронъ Корфъ и Ростовцевъ) предварительно разсмотрѣть матеріалы по крестьянскому вопросу, сосредоточенные въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ. Послѣ нѣсколькихъ мѣсяцевъ работы, коммиссія не пришла ни къ какому соглашенію, и каждый изъ членовъ ея представилъ въ Комитетъ по особому мнѣнію о способахъ освобожденія крестьянъ. Князь Гагаринъ полагалъ, что слѣдуетъ «даровать помѣщикамъ право освобождать крестьянъ цѣлыми селеніями

безъ условій и безъ земли». Ростовцевъ полагалъ предоставить дѣло добровольнымъ соглашеніямъ крестьянъ съ помѣщиками на расширенной основѣ законовъ 1803 г. о вольныхъ хлѣбопашцахъ и 1842 г. объ обязанныхъ крестьянахъ. Наконецъ, Баронъ Корфъ совѣтовалъ пригласить дворянство по губерніямъ высказать свое мнѣніе о средствахъ къ достиженію намѣченной цѣли. Разсмотрѣніе этихъ мнѣній взяло еще нѣсколько мѣсяцевъ. Между тѣмъ, Левшинъ разработалъ отвѣты на тѣ основные вопросы, которыми заканчивалась его историческая записка. Сущность его мнѣнія сводилась къ слѣдующему: крестьяне получаютъ личную свободу безъ выкупа; за помѣщиками сохраняется право собственности на землю, а за крестьянами—право пользоваться ею; крестьянинъ получаетъ въ собственность «осѣдлость или усадьбу, то есть жилище съ принадлежащими ему строеніями, съ огородомъ и хотя небольшимъ выгономъ для мелкаго скота»; эту собственность крестьяне пріобрѣтаютъ путемъ выкупа у помѣщиковъ, разсроченнаго на 10—15 лѣтъ; «до истеченія этого переходнаго періода не должно объявлять крестьянина свободнымъ по имени, но на самомъ дѣлѣ, между тѣмъ, привести его мѣрами законодательными изъ раба въ человѣка, только крѣпкаго землѣ, дабы потомъ окончательно его освободить»; новый порядокъ вводить постепенно, по районамъ, начавъ съ западныхъ губерній, которыя, по сосѣдству со странами, гдѣ крѣпостное право уже уничтожено, болѣе подготовлены къ принятію свободы, какъ въ нравственномъ, такъ и въ экономическомъ смыслѣ. Проектъ Левшина предлагалъ, въ сущности, тотъ же способъ освобожденія крестьянъ, который былъ осуществленъ въ Прибалтійскомъ краѣ еще въ первую четверть XIX вѣка. Но и этотъ проектъ, не встрѣтилъ сочувствія въ Комитетѣ.



Памятникъ Императору Александру II, въ селѣ Малиничи, Проскуровскаго уѣзда, Подольской губ.
Сооруженъ крестьянами Малиничской волости въ 1884—5 г.г.

Дѣло видимо затягивалось, потому что большинство членовъ Комитета относилось недовѣрчиво къ задуманному преобразованію, считая его преждевременнымъ и грозящимъ сильными потрясеніями. Государь Императоръ чувствовалъ себя одинокимъ. «Крестьянскій вопросъ, говорилъ Онъ Графу П. Д. Киселеву, Меня постоянно занимаетъ. Необходимо довести его до конца. Я болѣе чѣмъ когда либо рѣшился, и никого не имѣю, кто помогъ бы Мнѣ въ этомъ важномъ и неотложномъ дѣлѣ». Необходимые помощники нашлись, но только позже. Это были Я. И. Ростовцевъ и Н. А. Милютинъ. Желая оживить дѣятельность Комитета, Государь Императоръ назначилъ членомъ его Великаго Князя Константина Николаевича. Его Высочество принялъ планъ, близко подходящій къ проекту Левшина и Ланского, то есть полагалъ дать крестьянамъ только усадьбы, а всю пахотную землю оставить въ рукахъ помѣщиковъ. Въ трехъ бурныхъ засѣданіяхъ Комитета Великій Князь настойчиво проводилъ свой планъ, но въ концѣ концовъ долженъ былъ уступить. 18 Августа Комитетъ такъ формулировалъ свое мнѣніе о предстоящей реформѣ: улучшеніе быта помѣщичьихъ крестьянъ произвести съ должною осторожностью и постепенно, и для сего исполненіе онаго раздѣлить на три періода; первый періодъ посвятить собранію всѣхъ необходимыхъ данныхъ, недостающихъ у Комитета, и безъ которыхъ невозможно составить предположеніе на прочныхъ основаніяхъ; собраніе этихъ данныхъ поручить Министру Внутреннихъ Дѣлъ, черезъ сношеніе съ мѣстными властями и опытными помѣщиками, но безъ огласки; въ то же время издать указъ о дозволеніи

дворянамъ отпускать ихъ крестьянъ на волю цѣлыми селеніями, на разныхъ условіяхъ; представить въ Государственный Совѣтъ проектъ смягченія нѣкоторыхъ помѣщичьихъ правъ; во второмъ періодѣ составить проектъ положенія о помѣщичьихъ крестьянахъ; въ третій періодъ произвести окончательное устройство крестьянъ на новыхъ основаніяхъ.

Между тѣмъ случилось событіе, которое неожиданно повело къ болѣе быстрому рѣшенію вопроса и снова дало перевѣсъ точкѣ зрѣнія, которой держалось Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. Въ концѣ Октября прибылъ въ С.-Петербургъ Виленскій Генералъ-Губернаторъ Назимовъ со всеподданнѣйшимъ адресомъ отъ дворянъ трехъ Сѣверо-Западныхъ губерній; они выражали желаніе освободить своихъ крѣпостныхъ крестьянъ хотя и безъ земли. Этотъ фактъ, являлся исполненіемъ первоначальнаго желанія Его Величества, чтобы инціатива въ дѣлѣ освобожденія крестьянъ вышла отъ самаго дворянства. Комитетъ, куда Государь Императоръ передалъ адресъ, привезенный Назимовымъ, полагалъ согласиться на освобожденіе крестьянъ безъ земли; но Его Величество рѣшительно потребовалъ, чтобы дѣло было рѣшено на основаніяхъ, изложенныхъ во второй запискѣ Левшина, то есть, чтобы освобождаемые крестьяне получили усадебную осѣдлость въ собственность и полевыя угодія въ пользованіе за извѣстныя повинности. Результатомъ этой Высочайшей воли былъ знаменитый рескриптъ Назимову отъ 20 Ноября 1857 г. Для составленія подробнаго проекта объ устройствѣ и улучшеніи быта помѣщичьихъ крестьянъ дворянству трехъ Сѣверо-Западныхъ губерній разрѣшалось открыть губернскіе комитеты въ каждой губерніи, а затѣмъ, для всѣхъ трехъ губерній, одну общую коммиссію въ Вильнѣ; при этомъ губернскимъ комитетамъ предписывалось во всѣхъ работахъ держаться слѣдующихъ основаній: 1) Помѣщикамъ сохраняется право собственности на всю землю, но крестьянамъ оставляется ихъ усадебная осѣдлость, которую они пріобрѣтаютъ, въ теченіе опредѣленнаго времени, въ свою собственность, посредствомъ выкупа; сверхъ того, предоставляется въ пользованіе крестьянъ надлежащее, по мѣстнымъ удобствамъ, для обезпеченія ихъ быта и для выполненія ихъ обязанностей передъ Правительствомъ и помѣщикомъ, количество земли, за которое они и платятъ оброкъ или отбываютъ работу помѣщику; 2) Крестьяне должны быть распредѣлены на сельскія общества, помѣщикамъ же предоставляется вотчинная полиція; 3) При устройствѣ будущихъ отношеній помѣщиковъ и крестьянъ должна быть надлежащимъ образомъ обезпечена исправная уплата государственныхъ и земскихъ податей и денежныхъ сборовъ».

Рескриптъ упоминалъ, что «Министръ Внутреннихъ Дѣлъ сообщитъ свои соображенія, могущія служить пособіемъ комитетамъ при ихъ занятіяхъ» и предписывалъ окончательный проектъ препроводить также къ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, которому такимъ образомъ поручалось ближайшее руководство этимъ великимъ дѣломъ. Ланской поспѣшилъ подтвердить дворянству Сѣверо-Западныхъ губерній ту точку зрѣнія, которую онъ съ самаго начала отстаивалъ въ Комитетѣ, и которая нашла себѣ выраженіе въ Высочайшемъ рескриптѣ. Отношеніе его къ Назимову, сопровождавшее рескриптъ и одобренное Государемъ Императоромъ, объясняло, что предположенное въ рескриптѣ улучшеніе быта помѣщичьихъ крестьянъ означаетъ освобожденіе ихъ отъ крѣпостной зависимости послѣ переходнаго срока, высшій предѣлъ котораго опредѣленъ въ 12 лѣтъ; затѣмъ слѣдовали соображенія о выкупѣ крестьянами усадебной осѣдлости, о распредѣленіи между помѣщиками и крестьянами земли и повинностей, о немедленномъ прекращеніи продажи, даренія или переселенія крестьянъ на новыя мѣста, а также обращенія ихъ въ дворовыхъ.

Вскорѣ по докладу Ланскаго Государь Императоръ повелѣлъ сообщить какъ рескриптъ, такъ и пояснительное отношеніе всѣмъ Губернаторамъ и губернскимъ предводителямъ дворянства, «для свѣдѣнія и соображенія», на случай,—если бы дворяне прочихъ губерній пожелали послѣдовать благому примѣру, поданному дворянствомъ Сѣверо-Западнаго края. Далѣе воспослѣдовало разрѣшеніе открыть губернскій комитетъ дворянамъ С.-Петербургской губерніи, выразившимъ еще раньше желаніе улучшить бытъ своихъ крестьянъ. Затѣмъ Высочайшіе рескрипты Генералъ-Губернаторамъ Виленскому и С.-Петербургскому были обнародованы въ газетахъ. Наконецъ, 8 Января 1858 г. Секретный Комитетъ



Управляющiй Канцелярiею Кiевскаго Воен-
наго, Подольскаго и Волынскаго Генерал-
Губернатора Коллежскiй Ассесоръ Самаринъ

ЮРІЙ ѲЕДОРОВИЧЪ САМАРИНЪ род. въ 1819 г.; окончивъ курсъ въ Моск. Ун., со степ. Магистра въ 1844 г. вступилъ въ службу въ Мин. Юстиціи, въ 1845 г. назначенъ Секр. Канц. Прав. Сен.; въ 1846 г. причисленъ къ Мин. Вн. Дѣлъ, съ опредѣленіемъ въ Комит. объ устр. быта Лифл. крестьянъ; въ томъ-же году назначенъ чиновн. особ. поруч. при Мин. Вн. Дѣлъ и прикоманд. къ Коммиссіи объ устр. въ г. Ригѣ городск. хозяйства; въ 1849 г. откоманд. въ распор. Симб. Губ.; въ 1850 г. назначенъ Прав. Канц. Генер.-Губ. Юго-Зап. края; въ 1853 г. уволенъ въ отставку; въ 1858 г. назначенъ Членомъ отъ Прав. въ Самар. Ком. объ улучш. быта крестьянъ; въ 1859 г.—Членомъ Ред. Ком-ій для составленія полож. о крест.; съ 1861 г. по 1863 г. былъ член. Самар. по крест. дѣламъ Присут., а потомъ, член. Комит. по устр. быта крест. въ Царствѣ Польск.; съ 1866 г. состоялъ Гласнымъ Моск. Губ. Зем. Собр. и Моск. Гор. Думы; † въ 1876 г.

преобразованъ въ «Главный Комитетъ по крестьянскому дѣлу для разсмотрѣнія постановленій и предположеній о крѣпостномъ состояніи». Такимъ образомъ, дѣло освобожденія стало на прочную почву; всякія колебанія должны были прекратиться, когда вся Россія была оповѣщена, что упраздненіе крѣпостнаго состоянія—вопросъ, безповоротно рѣшенный Державною Волею. Ледъ былъ сломанъ, и ходатайства объ открытіи губернскихъ комитетовъ стали поступать со всѣхъ концовъ Россіи.

Ободренный первымъ успѣхомъ, Ланской рѣшился сдѣлать еще шагъ впередъ. Проектъ Левшина о дарованіи крестьянамъ въ собственность только усадебной осѣдлости онъ разсматривалъ, какъ подходящій только на первое время; конечною же цѣлью ставилъ надѣленіе крестьянъ и пахотною землею. Левшинъ не шелъ такъ далеко, и потому его вліяніе на Ланского постепенно падало, и на первый планъ среди дѣятелей Министерства Внутреннихъ Дѣлъ выступилъ Н. А. Милютинъ.

Такой болѣе широкій взглядъ нашелъ себѣ первое выраженіе въ проектѣ плана, котораго должны придерживаться при своихъ работахъ губернскіе комитеты. Проектъ этотъ, внесенный Ланскимъ въ Главный Комитетъ, ясно указывалъ цѣль преобразованія—освобожденіе крестьянъ съ землей, и вмѣстѣ съ тѣмъ предрѣшалъ въ пользу крестьянъ вопросы о повинностяхъ, о размѣрѣ надѣла, о выкупѣ усадебной осѣдлости, о правѣ крестьянъ переходить на другія земли и въ другія сословія, о полной независимости ихъ отъ помѣщиковъ въ дѣлахъ семейныхъ, имущественныхъ, хозяйственныхъ и т. п. Комитетъ не утвердилъ этой программы и поручилъ Ростовцеву составить другую, на основаніяхъ, менѣе обременительныхъ для помѣщиковъ и сохранявшихъ за ними, въ извѣстныхъ предѣлахъ, пользованіе ихъ вотчинными правами.



Гор. Петрозаводскъ.
Памятникъ Императору Александру II.
Сооруженъ въ 1885 г. на средства Олонецкаго губернскаго земства.

Ростовцевъ, не успѣвшій еще выработать собственный взглядъ и потому подчинявшійся большинству Комитета, рѣшилъ передать губернскимъ комитетамъ не только выработку положеній о крестьянахъ, но и приведеніе ихъ въ дѣйствіе. Примѣненіе положеній къ отдѣльнымъ имѣніямъ должны были произвести и объявить ихъ крестьянамъ сами владѣльцы имѣній. Наконецъ, на губернскіе же комитеты возлагалось, уже послѣ осуществленія новаго порядка, «начертаніе сельскаго устава, опредѣлявшаго всѣ подробности

крестьянскаго быта». Такимъ образомъ, занятія комитетовъ дѣлились на три періода: составленіе положеній, введеніе ихъ въ дѣйствіе, начертаніе сельскаго устава. Для окончанія работъ перваго періода опредѣлялся пятимѣсячный срокъ, въ продолженіе котораго должно было быть составлено «Положеніе объ улучшеніи быта помѣщичьихъ крестьянъ». Въ основу реформы Ростовцевъ полагалъ два принципа: 1) крестьянинъ дѣлается лично свободнымъ немедленно по утвержденіи положеній, независимо отъ выкупа усадьбы; 2) крестьянину предоставлено право безсрочнаго пользованія усадьбой, выкупъ же ея необязателенъ. Такимъ образомъ устранялся не только вопросъ о пахатномъ надѣлѣ, но и объ обязательномъ надѣленіи крестьянъ усадьбою, т. е. вопросъ получалъ обратное движеніе. Главный Комитетъ принялъ программу Ростовцева, и она была, по Высочайшему повелѣнію, разослана Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ во всѣ губернскіе комитеты для руководства, а для разсмотрѣнія проектовъ, составленныхъ въ губернскихъ комитетахъ, образована особая коммисія изъ четырехъ членовъ (Ланского, Панина, Муравьева и Ростовцева).

Между тѣмъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, дѣйствуя въ прежнемъ направленіи, провело черезъ Главный Комитетъ нѣсколько предупредительныхъ мѣръ, направленныхъ къ смягченію положенія крѣпостныхъ крестьянъ: о воспрещеніи перечислять крестьянъ въ дворовые; объ ограниченіи, а вскорѣ и полномъ прекращеніи пріема въ рекруты крестьянъ мелкопомѣстныхъ дворянъ; о предварительномъ опросѣ отпускаемыхъ на волю безъ земли крѣпостныхъ крестьянъ относительно согласія ихъ воспользоваться свободою на такихъ условіяхъ, о стѣсненіи права помѣщиковъ высылать крестьянъ въ Сибирь, переносить ихъ усадьбы, или переселять ихъ на новыя мѣста. Въ довѣрительномъ циркулярѣ къ губернскимъ предводителямъ, Высочайше одобренномъ, Ланской пригласилъ ихъ внушить дворянамъ, безъ оффиціальной огласки, «что для собственной ихъ пользы весьма желательно, дабы усадебная осѣдлость крестьянъ оставалась въ теперешнемъ ихъ положеніи». Измѣнена была также форма купчихъ крѣпостей на недвижимыя населенныя имѣнія, при чемъ предписано заносить въ крѣпости о продажѣ имѣній—села, деревни, угодья, а не людей, приписывая лишь, что при данномъ имѣніи состоитъ по послѣдней ревизіи такое то число крестьянъ и дворовыхъ.

Защищаемая Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ точка зрѣнія объ освобожденіи крестьянъ съ землею получила преобладаніе вновь, и на этотъ разъ окончательно, осенью 1858 г., когда къ ней примкнулъ Ростовцевъ. Проведя нѣсколько мѣсяцевъ въ заграничномъ отпускѣ, Ростовцевъ воспользовался досугомъ, чтобы внимательно продумать дѣло, къ участію въ которомъ привлекла его воля Государя Императора. Плоды своихъ размышленій онъ сообщилъ Императору въ четырехъ письмахъ; послѣднее изъ нихъ содержитъ уже опредѣленныя указанія на желательность выкупа крестьянскихъ угодій, при помощи казны; пока эта операція не закончится, крестьяне должны выполнять опредѣленныя повинности въ пользу помѣщика; освобожденные крестьяне должны быть организованы въ общины, такъ какъ общинное устройство является вѣрнѣйшимъ средствомъ обезпечить помѣщику взиманіе оброка, а Правительству—податей, и повинностей. «Изложенныя живымъ, образнымъ языкомъ, говоритъ С. С. Татищевъ, не лишеннымъ въ своеобразіи своемъ краснорѣчивой убѣдительности, мысли и предположенія Ростовцева пришлись, какъ нельзя болѣ, по душѣ Государю. Въ нихъ видѣлъ Онъ отраженіе Собственныхъ взглядовъ, безпристрастное, чуждое всякаго доктринерства, отношеніе къ обоимъ сословіямъ, искреннее желаніе согласовать ихъ обоюдные интересы въ смыслѣ общаго блага Россіи. Съ этого времени довѣріе Александра Николаевича къ Ростовцеву укрѣпилось навсегда, и никакія постороннія вліянія не могли уже поколебать его впослѣдствіи. Къ обсужденію его предположеній Государь пригласилъ другого вѣрнаго своего сотрудника, Ланского. На этихъ совѣщаніяхъ рѣшено: главнѣйшія изъ обсуждаемыхъ мѣръ провести въ Главномъ Комитетѣ, въ личномъ присутствіи Императора и подъ Его предсѣдательствомъ».

Съ этого времени Ланской и Ростовцевъ дѣйствовали въ полномъ согласіи. Опираясь на могущественную поддержку Государя Императора, они достигли того, что выработанныя ими основанія реформы приняты были, къ концу Ноября 1858 г., Главнымъ Комитетомъ.

Между тѣмъ, работы губернскихъ комитетовъ подвигались впередъ, несмотря на коренныя разногласія, обнаружившіяся между ихъ членами. При невозможности достигнуть соглашенія между большинствомъ и меньшинствомъ, комитеты обыкновенно кончали тѣмъ, что вырабатывали по особому проекту отъ каждой группы. Съ конца 1858 г. эти проекты стали поступать въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, гдѣ подвергались предварительному разсмотрѣнію въ Земскомъ Отдѣлѣ, а затѣмъ передавались въ коммиссію при Главномъ Комитетѣ. Но проектовъ было такъ много, и они представляли такое разнообразіе, что четыремъ членамъ помянутой коммиссіи не представлялось возможнымъ овладѣть всѣмъ этимъ матеріаломъ въ непродолжительный срокъ, а потому въ Февралѣ 1859 г. образованы были при Главномъ Комитетѣ особыя редакціонныя коммиссіи, подъ предсѣдательствомъ Ростовцева. Въ составъ этихъ коммиссій вошли представители отъ разныхъ вѣдомствъ и «эксперты» изъ помѣщиковъ. Въ числѣ первыхъ выдающееся мѣсто занялъ Милютинъ, незадолго передъ тѣмъ назначенный исправляющимъ должность Товарища Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Эксперты приглашались Предсѣдателемъ, большею частію, изъ членовъ губернскихъ комитетовъ. Въ этомъ дѣлѣ Ростовцевъ выказалъ большую предупредительность къ Милютину, довѣривъ ему указать на тѣхъ лицъ, которыхъ слѣдуетъ пригласить экспертами въ редакціонныя коммиссіи. Изъ нихъ наиболѣе видная роль въ редакціонныхъ коммиссіяхъ выпала на долю Ю. Ѳ. Самарина и Князя В. А. Черкасскаго.

Въ первыхъ же засѣданіяхъ редакціонныхъ коммиссій Ростовцевъ поставилъ конечною цѣлью работъ ихъ осуществленіе слѣдующихъ основныхъ положеній: 1) освободить крестьянъ съ землею; 2) конечною развязкою освобожденія считать выкупъ крестьянами ихъ надѣловъ у помѣщиковъ; 3) оказать содѣйствіе дѣлу выкупа посредничествомъ, кредитомъ или финансовыми операціями Правительства; 4) сократить, по возможности, срочно-обязательный періодъ; 5) барщину уничтожить законодательнымъ порядкомъ черезъ три года, переводомъ крестьянъ на оброкъ, за исключеніемъ только тѣхъ, которые сами того не пожелаютъ; 6) дать самоуправленіе освобожденнымъ крестьянамъ въ ихъ сельскомъ быту. Эта программа была принята въ коммиссіяхъ громаднымъ большинствомъ и, несмотря на упорную оппозицію нѣсколькихъ членовъ, державшихся иной точки зрѣнія, была Высочайше одобрена.

Къ концу Іюля 1859 г. губернскіе комитеты закончили свои работы и представили результаты ихъ въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. Вслѣдъ за этимъ надлежало вызвать въ столицу депутатовъ, по два отъ каждаго губернскаго комитета. Эти депутаты должны были помочь редакціоннымъ коммиссіямъ въ примѣненіи проектированныхъ общихъ правилъ къ особеннымъ условіямъ каждой мѣстности. Въ виду того положенія, которое заняли коммиссіи относительно мнѣній губернскихъ комитетовъ, Ланской озаботился, чтобы изъ двухъ депутатовъ каждаго комитета одинъ являлся бы представителемъ большинства, а другой—меньшинства.

6 Января 1860 г., скончался Ростовцевъ, и на его мѣсто предсѣдателемъ редакціонныхъ коммиссій былъ назначенъ Министръ Юстиціи Графъ В. Н. Панинъ, извѣстный за убѣжденнаго противника взглядовъ Ростовцева. Но, по волѣ Государя Императора, Панинъ не долженъ былъ отступать отъ завѣтовъ Ростовцева, и онъ съ рѣдкимъ безпристрастіемъ выполнилъ эту волю, отрекшись отъ всякаго давленія на коммиссіи въ сторону своихъ личныхъ мнѣній. 10 Октября 1860 г. работы коммиссій были закончены, а составленные ими проекты положеній и разныхъ дополнительныхъ правилъ о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости—числомъ двадцать—внесены на разсмотрѣніе Главнаго Комитета. 28 Января 1861 г. проекты, принятые Главнымъ Комитетомъ, поступили на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта, а 19 Февраля были утверждены Высочайшею подписью.

Великое дѣло освобожденія совершилось.

Теперь началась для Министерства Внутреннихъ Дѣлъ пора будничной, тяжкой и сложной работы по осуществленію крестьянской реформы.

19 Февраля 1861 г. былъ образованъ Главный Комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія,

составленный, подъ предсѣдательствомъ Великаго Князя Константина Николаевича, изъ Министровъ: Внутреннихъ Дѣлъ, Государственныхъ Имуществъ, Финансовъ, Юстиціи, Императорскаго Двора, а также Начальниковъ II и III Отдѣленій Собственной Его Величества Канцеляріи и членовъ, назначенныхъ по особому Высочайшему повелѣнію. Этотъ Комитетъ вѣдалъ всѣ законодательные вопросы, сопряженные съ осуществленіемъ реформы, на правахъ Департамента Государственнаго Совѣта, и кромѣ того являлся высшей инстанціей по исполнительной части въ той же области.

Осуществленіе реформы на мѣстахъ возложено было на губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія и на мировыя учрежденія. Губернскія присутствія образованы одновременно съ распубликованіемъ Манифеста объ освобожденіи крестьянъ; они состояли, подъ личнымъ предсѣдательствомъ Губернатора, изъ представителей дворянства и начальниковъ мѣстныхъ управленій. Введеніе мировыхъ посредниковъ и ихъ съѣздовъ шло постепенно и закончилось только въ 1865 г. Въ самомъ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ наблюденіе за ходомъ крестьянскаго дѣла было сосредоточено въ Земскомъ Отдѣлѣ.

Утвержденіе новаго порядка совершилось не безъ осложненій. На первыхъ порахъ въ умѣ крестьянина не совмѣщалось дарованіе свободы съ обязательными повинностями, установленными въ пользу помѣщика впредь до ликвидаціи земельныхъ отношеній. Мѣстами распространилось среди крестьянъ убѣжденіе, что имъ читали «облыжный» манифестъ, что настоящая Царская грамота предоставляетъ имъ «чистую волю», со всею помѣщичьею землею, безъ всякихъ повинностей. Именно этими слухами вызвана была рѣчь Государя, сказанная волостнымъ старшинамъ въ Полтавѣ: «Ко Мнѣ доходятъ слухи, строго замѣтилъ Государь, что вы ожидаете другой воли. Никакой другой воли не будетъ, какъ та, которую Я вамъ далъ. Исполняйте, чего требуетъ законъ и положеніе! Трудитесь и работайте! Будьте послушны властямъ и помѣщикамъ!».

Въ теченіе первыхъ двухъ лѣтъ послѣ освобожденія было болѣе 1.100 случаевъ волненій и безпорядковъ въ разныхъ селеніяхъ, но въ огромномъ большинствѣ они прекращались полицейскими мѣрами ареста или наказанія нѣсколькихъ крестьянъ, бывшихъ зачинщиками или главными виновниками. Только въ двухъ мѣстностяхъ пришлось прибѣгнуть къ оружію—въ Спасскомъ уѣздѣ Казанской губерніи и Чембарскомъ—Пензенской.

Тѣ же слухи о новой волѣ затормазили и введеніе уставныхъ грамотъ, т. е. урегулированіе земельныхъ отношеній между крестьянами и помѣщиками. Положеніями 19 Февраля 1861 г. предназначалось составить, разсмотрѣть и ввести въ дѣйствіе уставныя грамоты въ двухлѣтній срокъ. Но на практикѣ за два года грамоты были введены лишь въ 12 губерніяхъ, а все дѣло завершилось только къ концу 1864 г. При этомъ, большинство грамотъ было составлено помѣщиками, безъ участія крестьянъ, которые думали, что уставныя грамоты лишатъ ихъ правъ, связанныхъ съ «новою волею», и потому отказывались не только отъ добровольныхъ соглашеній съ помѣщиками, но и отъ принятія введенныхъ уже въ дѣйствіе грамотъ.

Прекращенію всѣхъ подобныхъ недоразумѣній много способствовали мировые посредники, первый составъ которыхъ образовался изъ наиболѣе просвѣщенныхъ дворянъ—помѣщиковъ. Дѣло на ихъ долю выпало трудное—приходилось примирять интересы крестьянъ, непонимавшихъ своего новаго положенія, съ интересами помѣщиковъ, трудно привыкавшихъ къ новому порядку. Съ большимъ тактомъ и доброжелательствомъ дѣйствовали первые мировые посредники, и только благодаря имъ установились довольно скоро правильныя и мирныя отношенія между крестьянами и помѣщиками.

Къ сожалѣнію, мировые посредники перваго состава недолго оставались на своихъ мѣстахъ. По разнымъ причинамъ, одни изъ нихъ стали возвращаться къ своимъ прежнимъ занятіямъ, другіе переходили на службу во вновь образованныя земскія, городскія и судебныя учрежденія. Составъ посредниковъ постепенно пополнялся новыми лицами, которыя во всѣхъ отношеніяхъ уступали первымъ посредникамъ. Во всеподданнѣйшихъ отчетахъ за 1868 г. изъ 28 Губернаторовъ, касавшихся дѣятельности мировыхъ посредниковъ, 25 заявили категорически, что большинство посредниковъ того



Князь ВЛАДИМІРЪ АЛЕКСАНДРОВИЧЪ ЧЕРКАССКІЙ родился въ 1824 г.; окончивъ курсъ въ Московскомъ Университетѣ со степенью Магистра продолжалъ ученыя занятія и занимался сельскимъ хозяйствомъ въ своемъ имѣніи; въ 1858 г. назначенъ членомъ Тульскаго Губернск. Комитета объ улучшеніи быта крестьянъ; 1859 г.—членомъ Редак. Ком-ій для составленія положенія о крестьянахъ; въ 1861 г.—Мировымъ Посред. Веневскаго уѣзда, Тульск. губ.; въ 1863 г. былъ приглашенъ участвовать въ составленіи проекта объ устройствѣ въ Польшѣ крестьянъ; въ 1864 г. назн. Глав. Директ. Ком-іи Внутр. и Духов. Дѣлъ Царства Польскаго; въ 1867 г. вышелъ въ отставку; съ 1869 г. по 1871 г. былъ Московск. Город. Головою и участв. въ Ком-іи по пересм. проекта Полож. о Город. и Общест. Управ.; во время войны 1877—1878 г. былъ Главнымъ уполномоченымъ Общества Красн. Креста и завѣд. Гражд. частью во вновь занятомъ краѣ; † въ 1878 г.

времени отличалось равнодушіемъ къ своимъ обязанностямъ и бездѣйствіемъ; недавно образованныя крестьянскія общества оставались безъ ближайшаго надзора и руководства, отчего возникало много прискорбныхъ недоразумѣній. Со своей стороны, земства постоянно указывали на обременительность двойныхъ издержекъ—на содержаніе мировыхъ судей и посредниковъ—и ходатайствовали о возможномъ облегченіи. При такихъ обстоятельствахъ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ еще въ концѣ 1868 г. приступило къ разработкѣ вопроса о преобразованіи крестьянскихъ учрежденій, а 27 Іюня 1874 г. было Высочайше утверждено новое Положеніе.

Мировые посредники и ихъ съѣзды были упразднены и замѣнены однимъ коллегіальнымъ учрежденіемъ — уѣзднымъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіемъ. Въ составъ этого учрежденія вошли представители земства, администраціи и суда, а также особый непремѣнный членъ, назначаемый Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ изъ двухъ кандидатовъ, избранныхъ губернскимъ земскимъ собраніемъ изъ мѣстныхъ дворянъ-землевладѣльцевъ. Составъ губернскихъ присутствій подвергся сокращенію. Такимъ образомъ, мѣстныя учрежденія по крестьянскимъ дѣламъ были упрощены и удешевлены, но новый порядокъ не устранилъ того зла, которое проистекало отъ бездѣятельности послѣднихъ мировыхъ посредниковъ: надзоръ за дѣятельностью органовъ сельскаго общественнаго управленія и суда не только не улучшился, но сталъ еще слабѣе. Въ самомъ дѣлѣ, непремѣнный членъ, одинъ на цѣлый уѣздъ, и при томъ еще обязанный завѣдывать дѣлами уѣзднаго присутствія, не могъ, конечно, осуществлять надзоръ за всѣми проявленіями общественной жизни сельскаго населенія, а другіе члены присутствія, имѣя свои прямыя обязанности, смотрѣли на крестьянское дѣло какъ на нѣчто постороннее, необязательное.

Печальны были послѣдствія такого порядка, обнаруженныя сенаторскими ревизіями 1880—1881 гг.: распоряженіе крестьянскими общественными суммами сопровождалось безчисленными растратами; дѣла на сходахъ и на волостномъ судѣ зачастую рѣшались не по обычному праву, а подъ вліяніемъ попоекъ и подкуповъ; хлѣбные запасы самовольно разбирались; опекунскія и сиротскія дѣла служили источникомъ для наживы. За отсутствіемъ болѣе надежныхъ руководителей, въ общественной жизни деревни заняли вліятельное положеніе волостные писаря и деревенскіе ходатаи—люди, большею частію, сомнительной нравственности; еще большую силу получили во многихъ мѣстахъ кулаки-міроѣды,—типъ, весьма распространившійся въ деревняхъ послѣ реформы 1861 г. При такихъ условіяхъ лучшіе домохозяева, сознавая свое безсиліе водворить порядокъ въ сельской жизни, уклонялись и даже откупались отъ общественной службы выставкою обществу «угощенія», а на общественныя должности попадали люди неразвитые умственно и нравственно, легко поддающіеся стороннему вліянію и потворствующіе всѣмъ вкоренив-



Колонна въ память Императора Александра II, въ гор. Одессѣ.

16

шимся въ народную жизнь некультурнымъ привычкамъ. Крестьянскій міръ, видимо, приходилъ въ упадокъ и настоятельно требовалъ ближайшей и доброжелательной помощи со стороны болѣе культурныхъ элементовъ страны. Но постановка этого насущнаго вопроса и попытки его разрѣшенія относятся уже къ слѣдующей эпохѣ.

А пока принято было нѣсколько частичныхъ мѣръ. Именно, въ 1868 г. всѣмъ Губернаторамъ предложено безотлагательно удостовѣриться въ степени надежности волостныхъ писарей, удалить отъ службы несоотвѣтствующихъ своему назначенію и на будущее время постоянно наблюдать за личнымъ ихъ составомъ; въ 1873 г., для ограниченія произвола сельскихъ обществъ въ дѣлахъ удаленія изъ общества порочныхъ и вредныхъ членовъ, разрѣшено губернскимъ присутствіямъ не утверждать мірскихъ приговоровъ по этому предмету, если при разсмотрѣніи ихъ обнаружатся неправильность или злоупотребленіе; постепенно приведены въ точную извѣстность суммы мірскихъ сборовъ и расходовъ, и по всѣмъ выдающимся цифрамъ расхода произведено разслѣдованіе, дѣйствительно ли сами крестьяне установили такой расходъ, и вполнѣ ли добровольно и сознательно они при этомъ дѣйствовали; въ 1874 г. усиленъ надзоръ членовъ уѣздныхъ присутствій надъ приговорами волостныхъ судовъ, неудовлетворительность которыхъ привлекла вниманіе Государя Императора Александра Николаевича еще въ 1871 г. Особая коммиссія, которой поручено было объѣхать нѣсколько разнохарактерныхъ губерній, для ознакомленія на мѣстѣ съ дѣйствительнымъ положеніемъ волостныхъ судовъ, окончила въ 1874 г. свои занятія, и выработанный ею проектъ представленъ былъ въ Министерство Юстиціи. Между тѣмъ, въ томъ же 1874 г., при обсужденіи вопроса объ измѣненіяхъ въ устройствѣ мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій, Главный Комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія коснулся и вопроса о волостныхъ судахъ, при чемъ нашелъ преждевременнымъ подчинять волостные суды, въ дѣлахъ о разборѣ жалобъ на нихъ, общимъ мировымъ судебнымъ установленіямъ, а потому полагалъ: оставивъ попрежнему это дѣло на уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіяхъ, возложить на обязанность членовъ этихъ присутствій о всѣхъ случаяхъ явнаго превышенія волостными судами ихъ власти доводить до свѣдѣнія уѣзднаго присутствія, для отмѣны приговора суда даже и безъ просьбы о томъ лица, до коего приговоръ касается.

Самая организація общественнаго управленія у освобожденныхъ отъ крѣпостной зависимости крестьянъ была установлена Положеніями 19 Февраля 1861 г. и не подвергалась никакимъ измѣненіямъ. Въ основныхъ чертахъ организація эта совпадаетъ съ тѣмъ устройствомъ, которое даровано было государственнымъ крестьянамъ Императоромъ Павломъ Петровичемъ. Освобожденные крестьяне организованы были въ сельскія общества и волости, къ образованію которыхъ было приступлено съ Мая мѣсяца 1861 г. При этомъ строго соблюдался характеръ, приданный имъ Положеніями 19 Февраля 1861 г., а именно, чтобы волости составляли въ крестьянскомъ общественномъ управленіи административную единицу, а сельскія общества—хозяйственную. Въ этихъ видахъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ неоднократно разрѣшало измѣнять раздѣленіе уѣздовъ на станы, лишь-бы административно-полицейскія границы не затрудняли образованія сельско-хозяйственныхъ управленій. Къ истеченію назначеннаго Положеніемъ девятимѣсячнаго срока волости повсемѣстно были открыты. Первоначально для временно-обязанныхъ крестьянъ образовано было 8.750 волостей; на каждую волость приходилось среднимъ числомъ по 1.174 души; сборъ на общественные расходы простирался отъ 25 коп. до 1 рубля съ души; впослѣдствіи, когда крестьяне государственные и удѣльные были также подчинены вѣдомству Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и во всѣхъ отношеніяхъ сравнены съ бывшими помѣщичьими, число и составъ волостей значительно измѣнились; въ видахъ облегченія крестьянамъ платежей на общественные расходы, были образованы болѣе крупныя волости. Общее число волостей къ 1880 г. простиралось до 9.882.

Много пришлось потрудиться Министерству Внутреннихъ Дѣлъ и его мѣстнымъ органамъ надъ поземельнымъ устройствомъ освобожденныхъ крестьянъ. Послѣ составленія уставныхъ грамотъ, надо было произвести нарѣзку крестьянскихъ угодій, разверстать общія и черезполосныя господскія угодья

съ мірскими, выяснить крайне запутанный вопросъ о недвижимыхъ имуществахъ, пріобрѣтенныхъ крестьянами въ собственность до освобожденія, наконецъ, содѣйствовать выкупной операціи и прекращенію обязательныхъ отношеній крестьянъ къ помѣщикамъ. Все это сложное и кропотливое дѣло, на каждомъ шагу грозившее обостреніями, потребовало громаднаго и напряженнаго труда. Показателемъ того, насколько успѣшно шли работы Министерства въ этой области, можетъ служить фактъ, что къ концу описываемаго періода во временно-обязанныхъ отношеніяхъ къ помѣщикамъ осталось около 15% общаго числа бывшихъ крѣпостныхъ крестьянъ. Обязательныя отношенія прекращались различными способами. Въ 37 губерніяхъ Великороссійскихъ, Малороссійскихъ и Новороссійскихъ значительное большинство крестьянъ (5.110.685 душъ) освободились отъ обязательныхъ отношеній, выкупивъ свои надѣлы съ содѣйствіемъ Правительства. Безъ такого содѣйствія обошлось всего 642.804 души; кромѣ того 90.181 душа вышли изъ разряда временно-обязанныхъ, благодаря передачѣ мелкопомѣстныхъ имѣній въ казну. Наконецъ, по 9 Западнымъ и Бѣлорусскимъ губерніямъ прекратили обязательныя отношенія къ помѣщикамъ посредствомъ обязательнаго для обѣихъ сторонъ выкупа 2.716.529 душъ. Въ 1881 г. выкупъ крестьянскихъ надѣловъ, предоставленный Положеніемъ 1861 г. добровольному соглашенію крестьянъ и помѣщиковъ, сдѣланъ былъ обязательнымъ по всей Имперіи.

Поземельное устройство крестьянъ въ Западномъ краѣ носило особый характеръ.

Возникшіе тамъ въ 1863 г. политическіе безпорядки, а также сильное раздраженіе между крестьянами и помѣщиками на почвѣ племенной розни и экономическаго гнета вызвали необходимость приступить къ обязательному для обѣихъ сторонъ выкупу уже въ 1863 г. Съ особенной энергіей велось это дѣло въ Сѣверо-Западномъ краѣ при Генералъ-Губернаторѣ М. Н. Муравьевѣ.

На основаніи ряда Высочайшихъ указовъ и распоряженій Генералъ-Губернаторовъ 1863 и 1864 гг., всѣ обязательныя отношенія крестьянъ къ помѣщикамъ во всемъ Западномъ краѣ были прекращены, и крестьяне переведены на выкупные платежи, въ размѣрѣ опредѣленнаго уставными грамотами оброка, со скидкою 20%, при чемъ платежи вносились крестьянами въ казначейства, которыя и выдавали оброки помѣщикамъ; всѣ уставныя грамоты подверглись провѣркѣ; крестьяне, обезземеленные помѣщиками въ прежнее время, получили законные надѣлы; всѣ возникавшіе въ послѣдующее время поземельные вопросы разрѣшались такъ, чтобы оградить крестьянское хозяйство отъ всякаго ущерба со стороны помѣщиковъ. Къ 1881 г. почти всѣ крестьяне Западнаго края были уже собственниками.

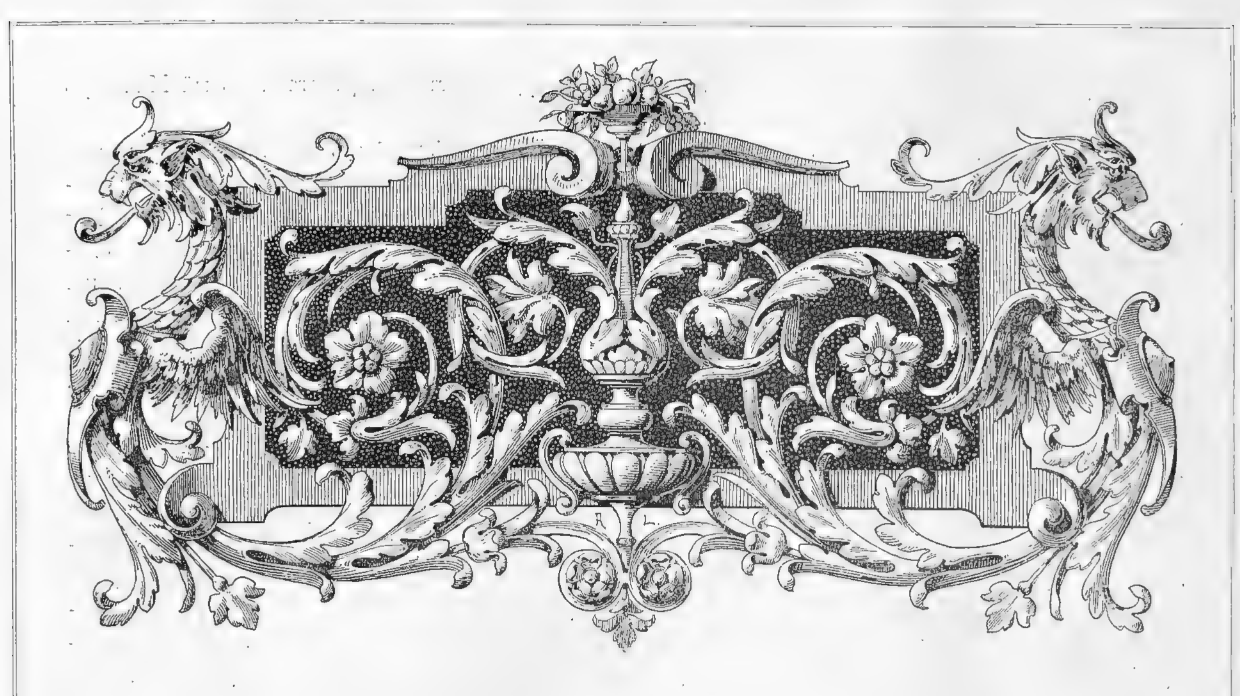
Еще энергичнѣе и послѣдовательнѣе проведена была крестьянская реформа въ Царствѣ Польскомъ. Здѣсь главнымъ ея руководителемъ явился въ 1863—1866 гг. упорный боецъ за освобожденіе крестьянъ въ Россіи Н. А. Милютинъ, а ближайшими его помощниками—прежніе его соратники въ редакціонныхъ коммиссіяхъ – Самаринъ, Князь Черкасскій и Соловьевъ. Главными чертами Положенія для Польскихъ губерній были: переходъ въ собственность крестьянъ всей земли, которою они владѣютъ, установленіе одного лишь поземельнаго налога, разрѣшеніе выкупа сервитутовъ помѣщиками лишь съ согласія крестьянъ, дозволеніе перехода крестьянской земли лишь къ крестьянамъ же.

Улучшеніе быта крестьянъ въ Прибалтійскомъ краѣ не могло быть произведено на общемъ основаніи, такъ какъ личною свободою крестьяне пользовались тамъ уже давно, и земельныя отношенія сложились своеобразно. Заботы Министерства Внутреннихъ Дѣлъ о Прибалтійскихъ крестьянахъ клонились не къ тому, чтобы сдѣлать крестьянъ-арендаторовъ собственниками, а къ тому, чтобы ограничить права помѣщиковъ въ пользованіи тою частью земли, которая называлась крестьянскими участками. Законоположеніями 1856—1863 гг. установлено, что этими участками помѣщикъ ни въ какомъ случаѣ и ни подъ какими предлогами не властенъ пользоваться иначе, какъ посредствомъ отдачи ихъ въ арендное содержаніе или продажи членамъ крестьянскихъ волостныхъ обществъ. При этомъ крестьянскому обществу предоставлено право самому наблюдать за ненарушимостью пространства участковъ и за тѣмъ, чтобы помѣщикъ не пользовался какою либо частью ихъ въ противность законамъ. Затѣмъ, 19 Февраля 1866 г. дано Положеніе о волостномъ общественномъ управленіи въ Прибалтійскомъ краѣ, которое устроило общественный бытъ крестьянъ на самостоятельныхъ и независимыхъ отъ помѣщичьяго вліянія основаніяхъ.

Высочайшій указъ 19 Февраля 1861 г. повелѣвалъ, чтобы все сельское состояніе въ Россіи получило одинаковыя права и одно общее устройство и управленіе. Въ силу этого указа всѣ разряды сельскихъ обывателей, находившіеся въ особомъ управленіи разныхъ вѣдомствъ, были постепенно переданы въ вѣдѣніе общихъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій, получили земельные надѣлы и общественное устройство на основаніи Общаго Положенія. Въ 1861 г. реформа была распространена на горнозаводскихъ крестьянъ, приписанныхъ къ разнымъ казеннымъ заводамъ. Въ 1863 г. всѣ башкиры, состоявшіе въ военномъ вѣдомствѣ, получили гражданское устройство, какъ свободные сельскіе обыватели; ихъ числилось въ пяти губерніяхъ около 1.000.000 душъ обоего пола. Затѣмъ, всѣ крестьяне Государевыхъ, дворцовыхъ и удѣльныхъ имѣній, находившіеся въ 19 губерніяхъ въ числѣ 867.877 душъ мужского пола, переданы въ вѣдѣніе общихъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій. Въ 1866 г. новое устройство распространено на крестьянъ государственныхъ, которыхъ числилось въ 45 губерніяхъ Европейской Россіи до 20.000.000 душъ обоего пола въ 1868 г. — на бессарабскихъ царанъ (нѣсколько менѣе 300.000 душъ мужского пола) и, наконецъ, въ разные сроки—на 37 различныхъ разрядовъ сельскихъ сословій. При устройствѣ каждаго изъ этихъ разрядовъ приходилось считаться съ исторически сложившимися особенностями ихъ быта.

Таковы были труды Министерства Внутреннихъ Дѣлъ по устройству быта сельскаго населенія на новыхъ основаніяхъ, созданныхъ реформою 1861 г.





III.

ЗЕМСКАЯ И ГОРОДОВАЯ РЕФОРМЫ.

Вопросъ о земской реформѣ былъ поставленъ вслѣдъ за первыми гласными распоряженіями объ устройствѣ быта сельскаго сословія. 25 Марта 1859 г. послѣдовало Высочайшее повелѣніе о преобразованіи уѣзднаго и губернскаго управленія, при чемъ указано было: «При устройствѣ исполнительной и слѣдственной полиціи войти въ разсмотрѣніе хозяйственно-распорядительнаго управленія въ уѣздѣ, которое нынѣ раздѣляется между нѣсколькими комитетами и частью входитъ въ составъ полицейскаго управленія. При семъ разсмотрѣніи необходимо предоставить хозяйственному управленію въ уѣздѣ большее единство, большую самостоятельность и большее довѣріе. При чемъ надлежитъ опредѣлить степень участія каждаго сословія въ хозяйственномъ управленіи уѣзда». Высочайшимъ повелѣніемъ 23 Октября 1859 г. начала эти распространены и на преобразованіе губернскихъ учрежденій.

Предварительная разработка земской реформы была возложена на особую коммиссію о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, образованную 27 Марта 1859 г. при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ. Въ составъ коммиссіи вошли, подъ предсѣдательствомъ исправляющаго должность Товарища Министра Внутреннихъ Дѣлъ Н. А. Милютина, представители отъ разныхъ вѣдомствъ и, кромѣ того, къ ея работамъ временно привлекались нѣкоторые Губернаторы и вице-губернаторы.

Ко времени оставленія Милютинымъ должности Товарища Министра Внутреннихъ Дѣлъ и замѣны Ланского Валуевымъ, коммиссія успѣла выработать нѣсколько проектовъ, вошедшихъ въ Положенія о крестьянахъ; между прочимъ, установленіе должности мировыхъ посредниковъ принадлежитъ именно Милютинской коммиссіи; ей же принадлежитъ законъ о судебныхъ слѣдователяхъ, освобождавшій полицію отъ обязанности производить слѣдствія по уголовнымъ дѣламъ. Но главная задача коммиссіи— общее преобразованіе полиціи и начертаніе Положенія о земскихъ учрежденіяхъ была къ тому времени выполнена лишь на половину.

Предсѣдательство въ коммиссіи и непосредственное руководство ея работами новый Министръ Внутреннихъ Дѣлъ принялъ лично на себя.

Въ началѣ 1862 г. проектъ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ былъ готовъ и 15 Марта этого года представленъ на Высочайшее воззрѣніе въ Совѣтъ Министровъ, а затѣмъ разсмотрѣнъ и исправленъ въ особомъ совѣщательномъ собраніи Совѣта, подъ предсѣдательствомъ Великаго Князя Константина Николаевича. 2 Іюля основныя начала предстоящей реформы получили Высочайшее одобреніе и осенью распубликованы во всеобщее свѣдѣніе. 26 Мая 1863 г. окончательно выработанные проекты были внесены въ Государственный Совѣтъ, гдѣ и разсмотрѣны при участіи, между прочимъ, столичныхъ губернскихъ предводителей дворянства и городскихъ головъ. 1 Января 1864 г. Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ получило силу закона и затѣмъ постепенно было введено въ 34 губерніяхъ.

Реформа 1864 г. создавала новыя выборныя учрежденія для завѣдыванія мѣстными хозяйственными нуждами: въ уѣздѣ учреждались уѣздное земское собраніе и уѣздная управа, въ губерніи—губернское земское собраніе и губернская земская управа. Уѣздное собраніе составлялось изъ гласныхъ, избираемыхъ населеніемъ уѣзда, раздѣленнымъ на три группы, при чемъ основаніемъ для раздѣленія послужилъ, главнымъ образомъ, имущественный цензъ. Первую группу избирателей составляли всѣ уѣздные землевладѣльцы, непринадлежащіе къ сельскимъ обществамъ, какого бы ни были они сословія; вторую группу образовали городскіе жители всѣхъ сословій; третью группу—собраніе выборщиковъ отъ всѣхъ сельскихъ обществъ; эти выборщики назначались волостными сходами изъ своей среды. Губернское собраніе состояло изъ гласныхъ, избираемыхъ уѣздными собраніями. Собранія, какъ губернскія, такъ и уѣздныя, имѣли общую распорядительную власть и контроль по земскимъ дѣламъ. Исполнительными ихъ органами являлись управы, избираемыя собраніями изъ своей среды.

Новымъ учрежденіямъ ввѣрялось завѣдываніе не однѣми только земскими повинностями, но всѣмъ мѣстнымъ хозяйствомъ, къ которому отнесены: продовольственное дѣло, медицинская и санитарныя части, общественное призрѣніе, мѣстные пути сообщенія, содѣйствіе начальному образованію, взаимное земское страхованіе и т. п. Для покрытія расходовъ по всѣмъ этимъ надобностямъ земству предоставлено облагать всѣ имущества данной мѣстности особыми земскими сборами.

Въ сферѣ хозяйственныхъ дѣлъ земству отводилась полная самостоятельность: «завѣдываніе земскими дѣлами уѣздовъ и губерній предоставлено самому населенію уѣзда и губерніи на томъ же основаніи, какъ хозяйство частное предоставляется распоряженію частнаго лица, хозяйство общественное—распоряженію общества». Правительственная власть, въ лицѣ Губернаторовъ и Министра Внутреннихъ Дѣлъ, наблюдала за дѣйствіемъ земскихъ органовъ главнымъ образомъ съ точки зрѣнія ихъ законности. По нѣкоторымъ предметамъ, точно указаннымъ въ законѣ, правительственная власть могла входить въ разсмотрѣніе земскихъ постановленій по существу, и, въ случаѣ несогласія съ ними, имѣла право отказать въ ихъ утвержденіи. Вообще же возраженія Губернаторовъ и Министра противъ постановленій земскихъ собраній поступали вновь на разсмотрѣніе этихъ собраній и, если они подтверждали свое первоначальное мнѣніе, то вторичное рѣшеніе считалось окончательнымъ, и Губернаторъ могъ только пріостановить исполненіе его, подъ личною своею отвѣтственностью, при чемъ окончательное разсмотрѣніе дѣла переходило въ Сенатъ, который обсуждалъ его только съ формальной точки зрѣнія и отмѣнялъ его лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда оказывалось прямое нарушеніе закона. При такихъ условіяхъ воздѣйствіе административныхъ органовъ на дѣятельность земствъ было трудно осуществимо на практикѣ и, во всякомъ случаѣ, сопровождалось весьма сложною и продолжительною процедурою.

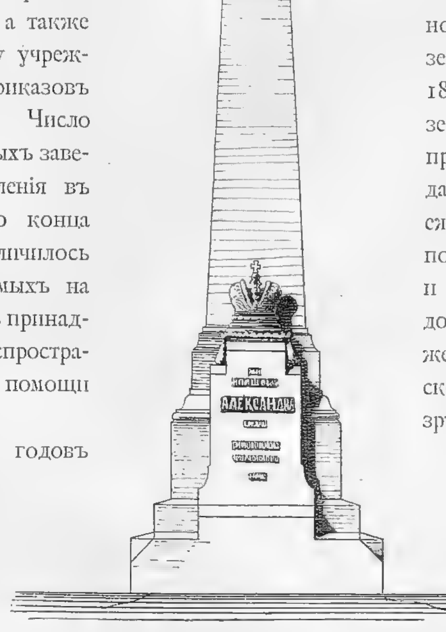
Реформа 1864 г. освобождала органы Министерства Внутреннихъ Дѣлъ отъ непосредственныхъ заботъ о всѣхъ мелочахъ мѣстнаго хозяйства и возлагала на Министерство только надзоръ за дѣятельностью мѣстныхъ силъ. Но стремленіе, съ одной стороны, оградить самостоятельность земскихъ учрежденій, съ другой стороны—удержать ихъ отъ вторженія въ сферу дѣйствій администраціи привело къ рѣзкому разграниченію между областями дѣятельности земства и администраціи и вызвало раздвоеніе

въ системѣ мѣстнаго управленія. Разграниченіе это ревниво охранялось съ обѣихъ сторонъ и на практикѣ постоянно вызывало болѣе или менѣе рѣзкія столкновенія, весьма вредно отражавшіяся на ходѣ дѣлъ.

Тѣмъ не менѣе, дѣятельность земскихъ учрежденій, какъ засвидѣтельствовано Высочайшимъ указомъ 12 Іюня 1890 г., «принесла пользу населенію». Въ самомъ дѣлѣ, послѣ 1864 г. съ гораздо большею быстротою, чѣмъ прежде, развивается удовлетвореніе мѣстныхъ нуждъ почти по всѣмъ предметамъ, ввѣреннымъ попеченію земствъ. Нагляднымъ подтвержденіемъ этого можетъ служить постепенное изъ года въ годъ увеличеніе затратъ земства на различныя отрасли.

Такъ, на распространеніе народнаго просвѣщенія земство затрачивало въ 1869 г., среднимъ числомъ, по 34.000 руб. на губернію. Чрезъ 10 лѣтъ эта цифра возрасла до 133.700 руб., т. е. увеличилась почти въ 4 раза. Губернскіе продовольственные капиталы, за всѣми производившимися изъ нихъ выдачами, возрасли съ 12.000.000 р. до 17.000.000 руб. Весьма плодотворно работали земства по организаціи медицинской помощи, а также по улучшенію и устройству учрежденій, переданныхъ изъ приказовъ общественнаго призрѣнія. Число благотворительныхъ лечебныхъ заведеній, со времени поступленія въ распоряженіе земства и до конца описываемаго періода, увеличилось на 25%, а число призрѣваемыхъ на 39%. Сверхъ того, земствамъ принадлежитъ починъ въ дѣлѣ распространенія научной медицинской помощи среди сельскаго населенія.

Въ половинѣ 60-хъ годовъ сколько-нибудь правильная врачебная помощь существовала почти исключительно въ городахъ. Такимъ образомъ, въ этой области земству приходилось организовать совсѣмъ новое дѣло, тѣмъ болѣе трудное, что и Западная Европа не давала образца, сколько-нибудь пригоднаго для условій нашей деревенской жизни. Не входя въ подробности сельской медицины, созданной земствами, слѣдуетъ указать, что къ 1880 г. въ различныхъ селеніяхъ 34 земскихъ губерній было открыто 292 пріемныхъ покоя съ безплатною выдачею лекарствъ; въ этихъ покояхъ ежегодно пользовались медицинскою помощью свыше 400.000 больныхъ, и на содержаніе ихъ расходовалось до 150.000 руб. въ годъ. Вообще же издержки земства по медицинской части и общественному призрѣнію за 15 лѣтъ утроились.



Памятникъ Императору Александру II, въ селѣ Арефинѣ, Муромскаго уѣзда, Владимірской губ.
Сооруженъ мѣстными крестьянами въ 1886 г.

Съ успѣхомъ разрѣшенъ былъ земствомъ вопросъ о натуральныхъ повинностяхъ, которыя, по существу своему, лежали тяжелымъ бременемъ на населеніи, такъ какъ не поддавались точному учету и уравнительному распредѣленію. На первыхъ же порахъ и въ самыхъ широкихъ размѣрахъ земскія учрежденія воспользовались предоставленнымъ имъ правомъ перелагать натуральныя повинности на денежный земскій сборъ, при чемъ къ уплатѣ этого сбора привлекались всѣ предметы земскаго обложенія; такимъ образомъ, повинности подорожная, подводная и т. п., прежде ложившіяся почти цѣликомъ на крестьянъ, теперь стали удовлетворятся сборомъ со всего мѣстнаго населенія.

Предоставляя, при обычныхъ условіяхъ, заботы о всѣхъ указанныхъ сторонахъ мѣстной жизни земствамъ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ постоянно являлось на помощь земскимъ учрежденіямъ въ тѣхъ случаяхъ, которые превосходили мѣстныя средства, или же пріобрѣтали, по особымъ обстоятельствамъ, значеніе общегосударственное. Такъ бывало во время сильныхъ эпидемій, недородовъ и т. п. Эта сторона дѣятельности Министерства Внутреннихъ Дѣлъ будетъ обрисована въ главѣ о народномъ продовольствіи и здравіи.

Работы по подготовкѣ городской реформы, начатыя еще при Графѣ Перовскомъ, при ближайшемъ участіи Н. А. Милютина, продолжались и въ царствованіе Императора Александра II.

Новыя начала общественнаго управленія, примѣненныя въ 1846 г. къ С.-Петербургу, послѣ 12 лѣтъ практики обнаружили нѣкоторыя неудобства принятой системы, такъ что потребовались частичныя измѣненія. Съ одной стороны число гласныхъ общей думы оказалось слишкомъ значительнымъ (до 750 чел.), что затрудняло обсужденіе хозяйственныхъ дѣлъ въ полномъ собраніи думы; съ другой стороны, ощущалось неудобство и отъ того, что Положеніе 1846 г. возлагало на одно совѣщательное учрежденіе (общую думу) обсужденіе и обще-городскихъ, и сельскихъ дѣлъ. Послѣ продолжительнаго обсужденія указанныхъ неудобствъ, въ 1862 г. послѣдовали существенныя измѣненія въ положеніи 1846 г.: количество гласныхъ общей думы было уменьшено до одной трети и компетенція ея ограничена лишь дѣлами общественнаго хозяйства. Дѣла же сословныя и выборы въ городскія должности возложены на особыхъ выборныхъ отъ городскихъ сословій, которымъ, сверхъ того, поручалось и избраніе гласныхъ въ общую думу. Въ томъ же году Положеніе, въ измѣненномъ уже видѣ было примѣнено въ Москвѣ, а въ 1863 г.—и въ Одессѣ.

20 Марта 1862 г. послѣдовало Высочайшее повелѣніе, которымъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставлено было безотлагательно принять мѣры къ улучшенію общественнаго управленія во всѣхъ городахъ Имперіи, примѣняясь къ началамъ, принятымъ для С.-Петербурга.

Приступая къ исполненію этой задачи, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ не ограничилось тѣми громадными матеріалами, которые собраны были въ Министерствѣ еще трудами Н. А. Милютина, но признало необходимымъ еще ближе ознакомиться съ мѣстными особенностями и современнымъ экономическимъ положеніемъ городовъ и для этой цѣли предоставило городскимъ поселеніямъ самимъ изложить свои потребности въ отношеніи общественнаго устройства и хозяйства. Губернаторамъ предложено было образовать въ каждомъ городѣ изъ представителей отъ всѣхъ разрядовъ городскихъ обывателей особую коммиссію, которая и должна была обсудить, по составленной Министерствомъ программѣ, всѣ вопросы, касающіеся городскаго быта. Результаты работъ 509 коммиссій, а также матеріалы, собранные самимъ Министерствомъ, были разработаны въ теченіе 1863—64 г.г. и сгруппированы въ рядѣ весьма цѣнныхъ изслѣдованій, которыя послужили Министерству основаніемъ для составленія новаго Положенія о городскомъ общественномъ управленіи и Устава о городскомъ хозяйствѣ.

Оба эти проекта были внесены въ Государственный Совѣтъ 31 Декабря 1866 г. Ввиду послѣдовавшихъ здѣсь замѣчаній, они подверглись подробному пересмотру въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ и вторично поступили въ Государственный Совѣтъ 28 Марта 1869 г. Однако, прежде окончательнаго слушанія въ этомъ высшемъ государственномъ установленіи, проектъ городовой реформы разсматривался еще въ особой коммиссіи, при участіи, въ качествѣ экспертовъ, городскихъ головъ обѣихъ столицъ и города Одессы, а также нѣсколькихъ другихъ представителей городского общественнаго управленія.

Наконецъ, 16 Іюня 1870 г. новое Городовое Положеніе удостоилось Высочайшаго утвержденія и затѣмъ было введено во всѣхъ губернскихъ городахъ въ мѣстностяхъ, управляемыхъ по общему учрежденію; въ уѣздныхъ городахъ и въ посадахъ новое Положеніе вводилось постепенно, по мѣрѣ ходатайствъ самого городского населенія. Въ послѣдующіе годы дѣйствіе Городового Положенія 1870 г. распространено и на другія части Имперіи, съ тѣми дополненіями и измѣненіями, которыя вызывались особенностями мѣстной жизни: въ 1872 г. изданы правила о примѣненіи его къ С.-Петербургу, Москвѣ и Одессѣ, въ 1874 г.—къ городамъ Закавказскаго края, въ 1875 г.—къ городамъ девяти Западныхъ губерній (за исключеніемъ владѣльческихъ), въ 1877 г.—къ городамъ Прибалтійскаго края. Къ концу описываемаго періода Положеніе 1870 г. было примѣнено къ 541 городу.

Новое Положеніе, какъ и Положеніе 1846 г., оставляло главнымъ органомъ городского общественнаго управленія городскую думу, а исполнительный органъ ея, думу распорядительную, замѣнило городскою управою. Оба эти учрежденія были, по прежнему, выборными, но составъ ихъ пополнялся



Графъ НИКОЛАЙ НИКОЛАЕВИЧЪ МУРАВЬЕВЪ-АМУРСКІЙ родился въ 1809 г.; образованіе получилъ въ Пажескомъ корпусѣ: въ 1827 г. вступилъ въ военную службу; въ 1845 г. причисленъ къ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ; въ 1846 г. назначенъ Тульскимъ Губернаторомъ; въ 1847 г.—Генералъ-Губернаторомъ Восточной Сибири; въ 1857 г.—Генералъ-Адъютантомъ; въ 1858 г. произведенъ въ Генералы отъ Инфантеріи и возведенъ въ графское достоинство съ прибавленіемъ къ фамиліи „Амурскій"; въ 1861 г. уволенъ отъ должности Генералъ-Губернатора и назначенъ Членомъ Государственнаго Совѣта; † въ 1881 г.

далеко неодинаковыми способами. Положеніе 1846 г. дѣлило всѣхъ городскихъ избирателей на 5 группъ по сословнымъ признакамъ, и каждая группа избирала своихъ представителей въ думы общую и распорядительную. Положеніе 1870 г. совершенно устранило сословный принципъ и дѣлило всѣхъ избирателей на 3 разряда по признакамъ имущественнымъ: въ первый разрядъ вносились крупные плательщики городскихъ сборовъ, во второй—средніе и въ третій—мелкіе, съ такимъ разсчетомъ, чтобы сумма платежей, вносимыхъ избирателями каждаго разряда, составляла одну треть всѣхъ городскихъ сборовъ. Каждый разрядъ избиралъ одну треть общаго числа гласныхъ. Члены управы выбирались думою. Во главѣ обоихъ органовъ, и распорядительнаго, и исполнительнаго, оба Положенія ставили городского голову, избираемаго думою.

Кругъ дѣйствій городского общественнаго управленія, по Положенію 1870 г., обнималъ собою тѣже предметы, какъ и нынѣ: завѣдываніе капиталами и имуществами города, попеченіе о внѣшнемъ его благоустройствѣ, объ обезпеченіи продовольствія и здоровья обывателей, о призрѣніи бѣдныхъ и другихъ видахъ благотворительности, о мѣрахъ предосторожности отъ огня и другихъ бѣдствій, о развитіи средствъ народнаго образованія, о развитіи мѣстной промышленности и торговли. Городскому управленію даровано право издавать, по соглашенію съ мѣстною полицейскою властью, обязательныя постановленія о противупожарныхъ и санитарныхъ мѣрахъ, о ночныхъ обывательскихъ караулахъ, объ извозномъ промыслѣ и т. п. Городскому управленію вмѣнено въ обязанность заботиться о покрытіи расходовъ на полицію, пожарную часть, воинскій постой, устройство арестантскихъ помѣщеній при полиціи, отопленіе и освѣщеніе тюремъ, выдачу опредѣленныхъ пособій государственному казначейству и разнымъ учрежденіямъ и вѣдомствамъ и т. п. Для удовлетворенія какъ этихъ обязательныхъ нуждъ, такъ и прочихъ потребностей, ввѣренныхъ общественному управленію, думамъ предоставлено облагать особыми сборами недвижимыя имущества и торговыя и промышленныя заведенія, а также указаны и нѣкоторыя другія, менѣе важные предметы обложенія.

Отношенія городского общественнаго управленія къ администраціи были опредѣлены Положеніемъ 1870 г. почти въ тѣхъ же чертахъ, какъ и отношенія между администраціей и земствомъ Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г. Предоставляя городскому управленію дѣйствовать самостоятельно въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ, Положеніе возлагало надзоръ «за законнымъ сего исполненіемъ» на Губернатора или Градоначальника. Вмѣшиваться въ постановленія городскихъ органовъ по существу административная власть могла только въ тѣхъ немногочисленныхъ случаяхъ, когда постановленія эти по закону подлежали утвержденію Губернатора. Для разсмотрѣнія разногласій между городскимъ управленіемъ и представителями административной власти учреждалось спеціальное учрежденіе, губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе; равносильнаго органа для земскихъ учрежденій не существовало. Упомянутое присутствіе предназначалось для разсмотрѣнія «возникающихъ по жалобамъ, пререканіямъ или непосредствен-



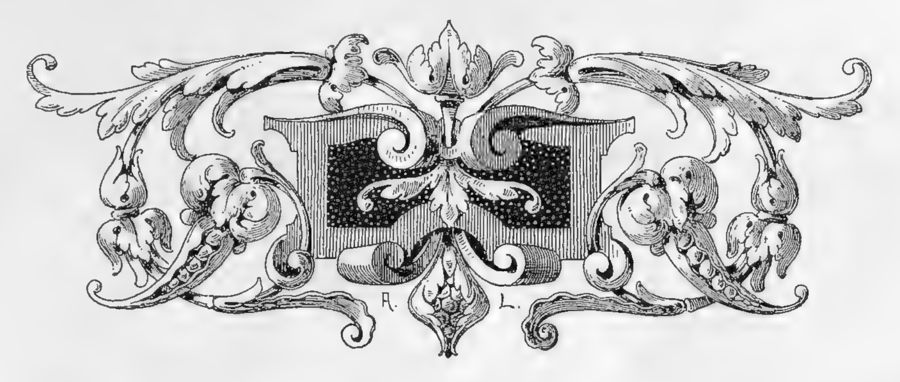
Памятникъ Царю-Освободителю, въ Кыштымскомъ заводѣ, Екатеринбургскаго уѣзда, Пермской губ. Сооруженъ въ 1886 году.

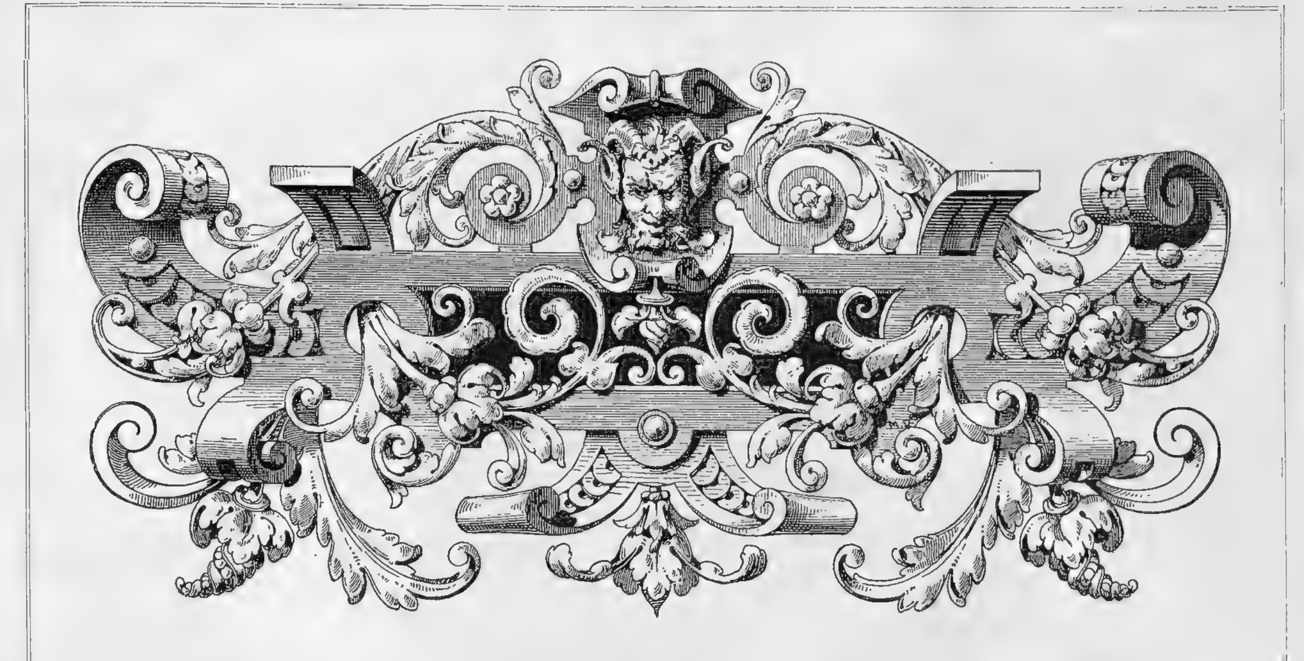
17

ному усмотрѣнію Губернатора дѣлъ о незаконности опредѣленій городского управленія»—слѣдовательно, и ему не предоставлялось права входить въ обсужденіе этихъ опредѣленій по существу. Съ согласія присутствія Губернаторъ могъ распоряжаться въ кругѣ дѣйствій городского управленія только въ случаѣ неисполненія обязательныхъ для города повинностей. Отъ губернскаго присутствія зависѣло также разрѣшеніе разногласій между городскимъ головою и большинствомъ управы, между управою и думою, между губернаторомъ и думою, по вопросамъ, касающимся обязательныхъ постановленій. Но рѣшенія губернскаго присутствія не были окончательными: на каждое его постановленіе, какого бы вопроса оно не касалось, городское управленіе могло апеллировать въ Сенатъ.

Положеніе 1870 г., несомнѣнно, принесло значительную пользу городскимъ поселеніямъ и способствовало удовлетворительному разрѣшенію многихъ затрудненій, такъ сильно сказывавшихся въ теченіе предшествовавшихъ періодовъ. Съ введеніемъ этого Положенія замѣтно поднялось благоустройство городовъ и упорядочилось городское общественное хозяйство. Прежде Министерству Внутреннихъ Дѣлъ приходилось постоянно считаться съ недостаткомъ городскихъ средствъ на удовлетвореніе текущихъ потребностей, и пособія городамъ изъ суммъ Государственнаго Казначейства были явленіемъ обычнымъ. Теперь эти пособія прекратились, и даже явилась возможность постепенно упразднять нѣкоторые сборы въ пользу городовъ съ различныхъ предметовъ торговли и потребленія. Полный итогъ всѣмъ этимъ полезнымъ результатамъ Положенія 1870 г. еще не подведенъ, но нѣкоторыя цифры могутъ характеризовать развитіе городской жизни за время съ 1870 по 1880 г. Такъ, доходы городовъ, составлявшіе въ 1870 г. 17.700.000 руб., къ концу періода возрасли до 32.000.000 р.; расходы за то же время поднялись съ 17.000.000 р. до 31.400.000 р., а городскіе капиталы умножились съ 14.450.000 р. до 19.350.000 р. Правда, и долги городовъ увеличились съ 3.500.000 р. до 9.500.000 р., но такое увеличеніе вызвано было долгосрочными займами на возведеніе капитальныхъ сооруженій. Наибольшее увеличеніе долга падаетъ на крупнѣйшіе города: С.-Петербургъ занялъ 2.900.000 руб. на сооруженіе второго постояннаго моста черезъ Неву (Литейнаго) и Одесса—4.000.000 руб. на устройство мостовыхъ и водопроводовъ.

Главнѣйшія статьи городскихъ расходовъ въ 1880 г. были слѣдующія: на наружное благоустройство городовъ—свыше 10.000.000 руб. (около 33%), на содержаніе полиціи—до 3.500.000 руб. (около 11%), на воинскія потребности—2.351.000 руб. (7,5%), на содержаніе учебныхъ и общественныхъ заведеній—2.171.900 р. (около 7%), на содержаніе пожарной части—1.832.200 р. (около 6%), на содержаніе благотворительныхъ заведеній—1.417.000 р. (4,5%), на уплату долговъ—970.600 руб. (болѣе 3%). Значительнѣйшій изъ этихъ расходовъ былъ обращенъ преимущественно на сооруженіе желѣзныхъ и шоссейныхъ путей, мостовъ, набережныхъ съ пристанями, разведеніе лѣсовъ, садовъ и бульваровъ, на постройку зданій для помѣщенія войскъ, пожарныхъ обозовъ, театровъ и т. п. общественныхъ сооруженій. Кромѣ того, къ 1880 г. въ 36 городахъ существовали уже водопроводы, а въ 17—газовое освѣщеніе.





IV.

Мѣстные органы Министерства. Полиція. Тюрьмы. Содѣйствіе военному вѣдомству.

Мѣстные органы Министерства Внутреннихъ Дѣлъ подверглись въ эпоху реформъ значительнымъ измѣненіямъ.

Крестьянская реформа вызвала учрежденіе губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій, а также мировыхъ посредниковъ и ихъ съѣздовъ, замѣненныхъ впослѣдствіи уѣздными по крестьянскимъ дѣламъ присутствіями.

Съ введеніемъ Земскаго Положенія 1864 г. упразднялся рядъ правительственныхъ учрежденій, выполнявшихъ прежде функціи, порученныя теперь земству (комитеты и присутствія о земскихъ повинностяхъ, приказы общественнаго призрѣнія, дорожныя и строительныя коммиссіи). Реформа городскаго управленія ввела еще новое учрежденіе—губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе. Законъ объ общей воинской повинности повлекъ за собою образованіе губернскихъ и уѣздныхъ по воинскимъ дѣламъ присутствій.

Подверглась измѣненіямъ и власть Губернаторовъ. Судебная реформа окончательно устранила ихъ отъ вліянія на мѣстные судебные органы. Затѣмъ, введеніе хозяйственнаго самоуправленія освободило Губернатора отъ обязанностей непосредственнаго хозяина губерніи, предоставивъ ему только надзоръ за законностью дѣйствій земствъ и думъ, съ правомъ протеста и остановки рѣшеній. Съ другой стороны, власть Губернатора получила значительное расширеніе, благодаря законоположеніямъ 1866 и 1876 гг. Именно, ему даровано право общей и внезапной ревизіи во всѣхъ административныхъ мѣстахъ гражданскаго вѣдомства; увеличена его власть надъ всѣми гражданскими чиновниками въ губерніи; усилены средства для поддержанія общественнаго порядка и безопасности въ губерніи. Вмѣстѣ съ тѣмъ, къ Губернатору перешли постепенно многія дѣла, рѣшавшіяся прежде только въ

17*

Министерствѣ. Наконецъ, посредствующія инстанціи между Министерствомъ и Губернаторами продолжали сокращаться, гдѣ только оказывалось возможнымъ. Такимъ образомъ, упразднены были должности Генералъ-Губернаторовъ: Черниговскаго, Полтавскаго и Харьковскаго (1856 г.), Витебскаго, Смоленскаго и Могилевскаго (1856 г.), С.-Петербургскаго (1866 г.), Новороссійскаго и Бессарабскаго (1874 г.), Лифляндскаго, Эстляндскаго и Курляндскаго (1876 г.). Только въ послѣдніе годы Царствованія Императора Александра II Министерству пришлось временно отступить отъ этой системы: злоумышленныя нарушенія общественнаго спокойствія и государственной безопасности требовали чрезвычайныхъ мѣръ, и въ 1879 г. были назначены въ С.-Петербургъ, Харьковъ и Одессу временные Генералъ-Губернаторы, облеченные особыми правами и полномочіями. Должность С.-Петербургскаго Генералъ-Губернатора была упразднена въ 1880 г., одновременно съ образованіемъ Верховной Распорядительной Коммиссіи.

Частное преобразованіе коснулось и Губернскихъ Правленій. 9 Марта 1876 г. Министру Внутреннихъ Дѣлъ было предоставлено уменьшать, по его усмотрѣнію, составъ чиновъ Губернскихъ Правленій и губернаторскихъ канцелярій, а остающіяся свободными суммы распредѣлять между остальными должностями, въ видѣ прибавокъ къ содержанію. Такимъ путемъ Министерству удалось хотя нѣсколько улучшить матеріальное положеніе вице-губернаторовъ, совѣтниковъ и губернаторскихъ канцелярій.

Въ административномъ дѣленіи Имперіи за описываемый періодъ произошли слѣдующія измѣненія. Въ 1856 г. изъ прибрежной полосы вдоль Великаго океана и Камчатки образована Приморская область, къ которой въ 1858 г. присоединена сѣверная часть вновь пріобрѣтеннаго Приамурскаго края и Охотскій округъ; остальная часть Приамурскаго края составила область Амурскую, съ центромъ въ Благовѣщенскѣ. Пріобрѣтеніе Амурскаго края составляетъ незабвенную заслугу бывшаго Генералъ-Губернатора Восточной Сибири, Графа Николая Николаевича Муравьева-Амурскаго. Въ 1863 г. упразднено Кяхтинское градоначальство. Въ 1869 г. образована новая губернія—Уфимская. Въ 1868 г. вѣдѣнію Министерства Внутреннихъ Дѣлъ подчинены 10 губерній Царства Польскаго, до тѣхъ поръ составлявшія особое намѣстничество. Въ томъ же году изъ киргизскихъ и казачьихъ земель образованы три новыхъ области: Уральская, Тургайская и Акмолинская. Въ 1872 г. С.-Петербургъ выдѣленъ въ особое градоначальство, а въ 1873 г. образовано градоначальство Севастопольское.

Полицейская часть, недостатки которой такъ опредѣленно сознавало Министерство Внутреннихъ Дѣлъ еще въ предшествующую эпоху, подверглась теперь полной реорганизаціи. Основныя начала этого преобразованія были намѣчены Высочайшимъ указомъ 4 Іюля 1858 г. въ слѣдующихъ чертахъ: 1) назначеніе полицейскихъ чиновниковъ отъ правительства; 2) соединеніе городской полиціи съ уѣздною; 3) отдѣленіе отъ полиціи частей слѣдственной, судебной и хозяйственной.

Исполненіе этихъ предначертаній было поручено коммиссіи объ уѣздныхъ и губернскихъ учрежденіяхъ, которая образована при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ 27 Марта 1859 г., подъ предсѣдательствомъ Н. А. Милютина. Ко времени замѣны Ланского Валуевымъ коммиссія успѣла осуществить, по части полицейской реформы, только одну изъ Высочайше намѣченныхъ задачъ, а именно—отдѣленіе отъ полиціи слѣдственной части: законъ 1860 г. оставилъ за полиціей только производство первоначальныхъ дознаній объ уголовныхъ преступленіяхъ, а все дальнѣйшее слѣдствіе возложено на особыхъ судебныхъ слѣдователей, подчиненныхъ общимъ судебнымъ мѣстамъ. Эта мѣра была проведена Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ за 4 года до общей судебной реформы.

Новому Министру Внутреннихъ Дѣлъ Государь поручилъ довести до окончанія работу, начатую его предшественникомъ. П. А. Валуевъ прежде всего занялся внесеніемъ улучшеній въ полицейскую часть, руководствуясь Высочайше предначертанными основаніями. Плодомъ этихъ работъ былъ Высочайшій указъ 25 Декабря 1862 г., вводившій временныя правила объ устройствѣ полиціи въ 44 губерніяхъ. «Такъ какъ сіе важное дѣло (устройство полиціи), гласилъ указъ, можетъ воспріять окончательное свое совершеніе, когда изданы будутъ, составленныя по повелѣнію Нашему и имѣющія непосредственную съ нимъ связь, уставы судоустройства и судопроизводства, и Положеніе о земско-хозяйственныхъ учрежденіяхъ, а между тѣмъ нужды государственныя теперь же настоятельно требуютъ



Графъ ПЕТРЪ АЛЕКСАНДРОВИЧЪ ВАЛУЕВЪ род. въ 1815 г.; образ. получилъ домашнее и выдержалъ испытаніе въ Комитетѣ при Моск. Унив-тѣ; въ 1831 г. началъ службу въ Канц. Моск. Генер.-Губерн.; съ 1834 по 1845 г. служилъ въ I и II Отдѣл. Собств. Е. И. В. Канцеляріи; въ 1845 г. назнач. въ распоряженіе Рижск. Генер.-Губ-ра; въ 1853 г. назначенъ Курляндскимъ Губ-ромъ; съ 1858 по 1861 г. служилъ по Минист. Госуд. Им.; въ 1859 г. пожалованъ въ Статсъ-Секретари; въ 1861 г. назначенъ Управл. дѣл. Комит. Мин-въ и, въ томъ же году,—Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ и Членомъ Госуд. Совѣта; въ 1866 г. произв. въ Дѣйств. Тайн. Сов.; въ 1871 г. назначенъ Поч. Опекуномъ; въ 1872 г.—Министромъ Гос. Им.; въ 1879 г.—Предс. Комит. М-ровъ и Ком-іи прош., на ВЫСОЧАЙШЕЕ Имя принос.; въ 1880 г.—возведенъ въ графское достоинство; въ 1881 г.—уволенъ отъ должностей Предс. Ком. Мин. и Предс. Ком. прошеній, на ВЫСОЧАЙШЕЕ Имя принос.;—† въ 1890 году.

нѣкоторыхъ, по крайней мѣрѣ, временныхъ измѣненій и улучшеній въ устройствѣ полиціи, особенно же въ личномъ ея составѣ,—то и введены Временныя правила, въ силу коихъ: впредь до изданія общаго учрежденія полиціи, земская и городская полиціи соединены въ одинъ общій составъ; земскіе исправники переименованы въ уѣздныхъ исправниковъ и не по выбору дворянства, какъ было до того, а по назначенію отъ правительства; городскіе же упразднены». Отдѣльная городская полиція оставалась только въ губернскихъ и важнѣйшихъ уѣздныхъ городахъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ было увеличено и содержаніе полицейскихъ чиновъ.

Вскорѣ осуществлены были и остальныя Высочайшія предначертанія: введеніе земскихъ учрежденій освободило полицію отъ хозяйственной части, а судебная реформа—отъ всѣхъ обязанностей по судебному разбирательству.

Только теперь, освобожденная отъ массы посторонней работы, полиція могла сосредоточиться на исполненіи основной своей функціи—охраненіи общественнаго порядка и спокойствія. Оставались еще два тормаза, препятствовавшіе въ прежнее время правильной постановкѣ полицейской службы, именно—недостаточная численность полицейскихъ командъ и неудовлетворительность ихъ личнаго состава. И въ этихъ отношеніяхъ описываемая эпоха представляетъ движеніе впередъ.

Большое вліяніе на улучшеніе общаго полицейскаго состава оказало значительное возвышеніе окладовъ, которое привлекло въ ряды полиціи болѣе надежныхъ людей. Въ частности, составъ нижнихъ полицейскихъ чиновъ осязательно измѣнился къ лучшему послѣ введенія всесословной воинской повинности. Дѣло въ томъ, что по закону 1853 г. полицейскія команды обязательно комплектовались неспособными къ строевой службѣ нижними чинами, и при такомъ порядкѣ большая часть командъ, естественно, оказывалась мало способною къ полицейской службѣ, а кромѣ того и небезупречною по поведенію. Въ 1873 г. въ виду ожидавшагося преобразованія воинской повинности, военное вѣдомство было освобождено отъ обязательнаго назначенія нижнихъ чиновъ въ полицейскія команды, и городскимъ обществамъ предоставлено пополнять убыль въ нихъ вольнонаемными людьми. Только съ этихъ поръ полиція получаетъ возможность болѣе свободнаго и цѣлесообразнаго выбора своихъ агентовъ. Постепенно развивающаяся система денежныхъ поощреній и почетныхъ наградъ мало по малу продолжаетъ оздоровлять составъ полиціи, но, конечно, самымъ дѣйствительнымъ факторомъ въ улучшеніи этой части, какъ и всѣхъ остальныхъ, должно служить общее культурное преуспѣяніе страны.



Памятникъ Царю-Освободителю, въ гор. Троицкѣ, Оренбургской губ.
Сооруженъ въ 1886 г.

Усиленіе полицейскаго состава шло въ двухъ направленіяхъ: съ одной стороны увеличивалось количество служащихъ, съ другой — создавались новые типы полицейскихъ агентовъ.

Крайняя разбросанность многихъ городовъ и тѣсная связь ихъ съ многолюдными пригородными мѣстностями требовали большой подвижности городскихъ командъ, недоступной при пѣшей службѣ. Въ виду этого во многихъ городахъ были постепенно образованы особые отряды конныхъ стражниковъ. Еще настоятельнѣе требовала усовершенствованія конная сельская полиція. Сотскіе и де-

сятскіе, выборные изъ крестьянъ и невсегда изъ лучшихъ, представляли крайне слабую полицейскую охрану и не имѣли никакихъ ближайшихъ и зоркихъ руководителей. Всякая попытка улучшенія въ этой области вызывала весьма значительные расходы, такъ какъ, при обширности Имперіи, требовалось учредить большое количество новыхъ агентовъ. Но нужда была настолько очевидна, что Правительство не остановилось передъ крупными затратами, и 9 Іюня 1878 г. было Высочайше утверждено временное положеніе о конно-полицейскихъ урядникахъ. Учрежденіемъ этой новой должности имѣлось въ виду создать такихъ исполнителей полицейской службы на мѣстахъ, которые могли бы служить помощниками становымъ приставамъ въ производствѣ розысковъ и вмѣстѣ съ тѣмъ были бы толковыми руководителями для сотскихъ и десятскихъ. Давъ урядникамъ приличное матеріальное обезпеченіе, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ приняло всѣ мѣры, чтобы облегчить имъ исполненіе лежащихъ на нихъ обязанностей и освободить ихъ отъ излишнихъ порученій постороннихъ вѣдомствъ. Зорко слѣдило Министерство, чтобы личный составъ урядниковъ былъ, по возможности, удаченъ, и чтобы положеніе о нихъ примѣнялось на мѣстахъ съ точностью. Усилія Министерства увѣнчались успѣхомъ: урядникамъ скоро удалось завоевать довѣріе населенія, и въ ихъ лицѣ деревня впервые получила удовлетворительныхъ полицейскихъ агентовъ, хотя количество ихъ, по необходимости, пришлось ограничить цифрой, стоящей значительно ниже дѣйствительной потребности.

Въ описываемый періодъ впервые была сознана необходимость спеціальнаго полицейскаго надзора на рѣкахъ въ городахъ, являющихся важными рѣчными пристанями. Такое сознаніе привело къ организаціи рѣчныхъ полицій въ С.-Петербургѣ (1867 г.), Нижнемъ Новгородѣ (1872 г.), Рыбинскѣ (1872 г.) и Астрахани (1876 г.).

Тюремная часть переживала въ теченіе описываемаго періода одну изъ самыхъ тяжелыхъ стадій. Учрежденіе въ 1879 г. Главнаго Тюремнаго Управленія и было вызвано тѣмъ разстройствомъ, въ которое эта часть пришла къ тому времени, и которое явилось неизбѣжнымъ результатомъ многихъ и весьма сложныхъ условій жизни.

Прежде всего рядъ законодательныхъ актовъ косвеннымъ образомъ повліялъ на быстрое увеличеніе числа лицъ, подвергавшихся тюремному заключенію. Такъ отмѣна крѣпостного права повела къ тому, что во многихъ случаяхъ, которые прежде карались властью помѣщика, теперь крестьянинъ подпадалъ общему суду и, въ случаѣ обвинительнаго приговора, тюремному заключенію. Затѣмъ, отмѣна тѣлеснаго наказанія въ 1863 г. вела къ распространенію тюремнаго заключенія на многіе виды преступленій, которые по прежнимъ законамъ карались только тѣлеснымъ наказаніемъ. Такимъ образомъ, населеніе тюремъ быстро возрастало, и являлась насущная необходимость расширять старыя тюремныя зданія и возводить новыя.

Между тѣмъ, тюрьмы стараго образца перестали уже удовлетворять новымъ взглядамъ на ихъ задачи. Вмѣстѣ съ тѣмъ настойчиво выдвигался вопросъ о коренномъ пересмотрѣ всей пенитенціарной системы. Для выработки реформы въ этой области учреждена была въ 1864 г. коммиссія изъ представителей разныхъ вѣдомствъ, имѣвшихъ то или другое отношеніе къ тюремному дѣлу. Въ силу разнообразныхъ обстоятельствъ, установленіе проектовъ въ окончательной формѣ затянулось до 1879 г., и такое промедленіе не могло не тормазить попытокъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, направленныхъ къ упорядоченію тюремной части.

Въ самомъ дѣлѣ, Министерство было лишено возможности проектировать какія-либо существенныя измѣненія въ дѣйствующемъ законодательствѣ по тюремной части, или приводить въ исполненіе мѣры общаго характера, ибо каждое подобное измѣненіе могло оказаться въ противорѣчіи съ общимъ планомъ и строемъ предполагаемой реформы, и тогда пришлось-бы въ близкомъ будущемъ вновь ломать порядки, едва успѣвшіе войти въ жизнь. Съ своей стороны, Министерство Финансовъ и Государственный Совѣтъ, по тѣмъ-же самымъ соображеніямъ, съ крайней осторожностью относились къ ассигнованію денежныхъ средствъ на тюремную часть, и часто самыя настоятельныя потребности оставались неудовлетворенными.

Такимъ образомъ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ было поставлено въ выжидательное положеніе, которое затянулось на многіе годы и при томъ какъ разъ въ то время, когда коренныя реформы въ разныхъ областяхъ русской жизни съ особою настойчивостью требовали исключительныхъ мѣръ для упорядоченія тюремной части и приспособленія ея къ новымъ условіямъ. Невозможность рѣшительныхъ шаговъ въ этомъ направленіи приводило тюрьмы все въ большее и большее разстройство.

Прежде всего тюремныя зданія страдали отъ чрезмѣрнаго переполненія. Въ 1881 г., послѣ того какъ уже приняты были нѣкоторыя мѣры для эвакуаціи мѣстъ заключенія, все таки на 76.090 арестантскихъ мѣстъ приходилось 94.769 заключенныхъ, т. е., арестантовъ было на 24% болѣе, чѣмъ могли бы вмѣщать тюрьмы; эта средняя цифра во многихъ губерніяхъ значительно возрастала, и въ Петроковской губерніи скученность въ тюрьмахъ доходила до того, что на каждомъ мѣстѣ приходилось свыше 5 заключенныхъ. Понятно, что при такомъ переполненіи нельзя было поддерживать въ тюрьмахъ надлежащій порядокъ, нельзя было бороться и съ возрастающей смертностью среди арестантовъ. Между тѣмъ, за весь описываемый періодъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ ни разу не получило кредита на ремонтъ и расширеніе тюремныхъ зданій въ томъ размѣрѣ, въ какомъ требовало. Такъ, въ 1879 г., по исчисленію губернскихъ властей, ремонтный кредитъ былъ опредѣленъ въ 737.000 р., а ассигновано было всего 177505 р. При подобныхъ условіяхъ, ремонтъ тюремъ ограничивался развѣ только побѣлкою стѣнъ и такими исправленіями, безъ которыхъ самая жизнь заключенныхъ оказалась бы въ явной опасности. О расширеніи же зданій не могло быть и рѣчи. Въ результатѣ, антисанитарное состояніе тюремъ являлось почти общимъ правиломъ; нѣкоторыя зданія, въ буквальномъ смыслѣ, представляли картину разрушенія; въ другихъ недоставало наружныхъ оградъ, кухонь, пекарень, бань, прачешныхъ, сушилень, цейхгаузовъ, погребовъ и кладовыхъ; помѣщеній для мастерскихъ почти нигдѣ не было; даже тамъ, гдѣ онѣ существовали прежде, напримѣръ, тюремныя фабрики въ Привислинскомъ краѣ, приходилось ихъ закрывать и обращать въ жилыя помѣщенія; во многихъ тюрьмахъ не было женскихъ отдѣленій и квартиръ для тюремнаго надзора.



Памятникъ Царю-Освободителю, въ мѣстечкѣ Семеновкѣ, Новозыбковскаго уѣзда, Черниговской губ.

Сооруженъ мѣстными крестьянами въ 1887 г.

Тюремная администрація и надзоръ также требовали коренныхъ преобразованій.

Въ то время, когда тюремная часть требовала особеннаго вниманія, спеціальнаго центральнаго органа для завѣдыванія ею не существовало. Въ порядкѣ управленія государственнаго, мѣста заклю-

ченія были подчинены Министрамъ Юстиціи и Внутреннихъ Дѣлъ. При этомъ въ составѣ Министерства Юстиціи совсѣмъ не было органа, въ которомъ сосредоточивались бы, по закону, тюремныя дѣла; въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ для этой цѣли предназначалось одно изъ отдѣленій Департамента Полиціи Исполнительной, но Директору этого Департамента законъ не предоставляетъ никакой самостоятельной распорядительной власти надъ мѣстами заключенія. Мѣстное завѣдываніе тюрьмами дробилось между правительственными органами и учрежденіями Общества попечительнаго о тюрьмахъ. Въ исключительномъ вѣдѣніи администраціи находились лишь немногія мѣста заключенія, а въ громадномъ большинствѣ случаевъ вѣдѣнію правительственныхъ органовъ подлежалъ только тюремно-полицейскій надзоръ, вся же хозяйственная часть и задачи пенитенціарныя входили въ компетенцію органовъ Общества попечительнаго о тюрьмахъ.

Основанное въ 1819 г. съ цѣлями филантропическими, Общество это оказало Правительству немаловажныя услуги, бдительно слѣдя за дѣятельностью тюремной администраціи, стоявшей въ ту эпоху на особенно низкомъ уровнѣ. Мало по малу компетенція Общества расширилась, оно обратилось въ распорядительный органъ и получило въ завѣдываніе казенныя суммы. При такомъ положеніи дѣла оно не могло уже сохранять частный характеръ и въ 1851 г. было причислено къ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ; обязанности Президента Общества были возложены на Министра Внутреннихъ Дѣлъ, а въ составъ мѣстныхъ комитетовъ и отдѣленій введены, въ качествѣ обязательныхъ членовъ, Губернаторъ, епархіальный архіерей, предсѣдатели губернскихъ присутственныхъ мѣстъ и т. д. Реформа 1851 г. была неизбѣжна, но благопріятнаго вліянія на дальнѣйшую дѣятельность Общества она не оказала. Приливъ частной благотворительности сталъ быстро падать, и суммы Общества въ концѣ періода слагались почти исключительно изъ остатковъ отъ казенныхъ ассигнованій на хозяйственныя нужды тюремъ. По свѣдѣніямъ 1878—80 гг., среднее ежегодное поступленіе въ экономическіе капиталы Общества составляло 921.490 р., изъ коихъ благотворительныхъ суммъ было всего 122.984 р.; послѣдней суммы не хватало даже на содержаніе канцелярій при комитетахъ и отдѣленіяхъ. Самодѣятельность органовъ Общества падала также и въ виду неизвѣстности той судьбы, которая ожидала его при предстоящей тюремной реформѣ.

Въ результатѣ фактическое завѣдываніе тюрьмами, почти безконтрольное, сосредоточилось въ рукахъ тюремныхъ смотрителей, которые не были уполномочены на то закономъ и не могли получить подобнаго полномочія, такъ какъ, при крайней скудости содержанія, персоналъ смотрителей не могъ представить необходимыхъ нравственныхъ гарантій.

Обязанности тюремнаго надзора до 1865 г. раздѣлялись между надзирателями изъ инвалидовъ и военными караулами, внутренними и внѣшними. Закономъ 3 Мая 1865 г. внутренніе военные караулы были замѣнены вольнонаемными надзирателями, но отпущенныя на этотъ предметъ суммы были такъ малы, что пришлось сокращать число надзирателей до минимума. По даннымъ 1879 г. оказывается, что почти въ половинѣ тюремъ на каждаго надзирателя приходилось отъ 20 до 84 арестантовъ, и что средніе оклады надзирательскаго содержанія нигдѣ не достигали 20 р. въ мѣсяцъ, а въ нѣкоторыхъ губерніяхъ едва превышали 8 р. Если къ этому прибавить, что надзиратели не получали отъ казны ни одежды, ни пищи, то станетъ понятенъ этотъ фактъ, на который не разъ обращалось вниманіе при ревизіяхъ,—фактъ полной зависимости надзирателей отъ арестантовъ. Надзиратель въ арестантскомъ халатѣ, съ бубновымъ тузомъ на спинѣ и шашкою черезъ плечо, пользующійся, въ видѣ подачки, остатками пищи изъ арестантскаго котла, могъ быть только покорнымъ слугою арестантовъ. Въ дѣйствительности тюрьма управлялась арестантскою общиною, крѣпко сплоченною и выработавшею свои законы и традиціи; роль же начальства сводилась къ тому, чтобы жить въ ладу съ этою общиною, мирволить ей, въ чемъ только можно, и ожидать, въ видѣ взаимной услуги, что община удержитъ своихъ сочленовъ отъ слишкомъ явныхъ нарушеній тюремнаго порядка.

Тѣснота помѣщеній и паденіе надзора вели къ совершенному почти прекращенію работъ въ тюрьмахъ, которыя такимъ образомъ превращались въ обиталища недисциплинированной и праздной



Графъ МИХАИЛЪ НИКОЛАЕВИЧЪ МУРАВЬЕВЪ род. въ 1796 г.; образованіе получилъ въ Московскомъ Университетѣ; въ 1812 г. вступилъ въ военную службу; въ 1827 г. назначенъ Витебскимъ Вице-Губернаторомъ; въ 1828 г. — Губернаторомъ Могилевскимъ; въ 1831 г.— Гродненскимъ и въ 1835 г. — Курскимъ; въ 1839 г. — Директоромъ Департамента разныхъ податей и сборовъ; въ 1842 г. — Сенаторомъ и Управляющимъ Межевымъ Корпусомъ; въ 1850 г.—Членомъ Государственнаго Совѣта; въ 1856 г. произведенъ въ Генералы отъ Инфантеріи и назначенъ Предсѣд. Департ. Удѣловъ; въ 1857 г.—Министромъ Госуд. Имущ.; въ 1858 г. Членомъ Главн. Комит. по крестьянскому дѣлу; въ 1863 г. Генералъ-Губернаторомъ Сѣверо-Западнаго края; 1865 г. возведенъ въ графское достоинство; † въ 1866 г.

толпы. Но кромѣ практическихъ затрудненій, развитіе работъ въ мѣстахъ заключенія тормазилось еще и неудовлетворительностью самаго законодательства объ арестантскомъ трудѣ, отдѣльныя части котораго возникали въ разное время и при разныхъ условіяхъ, и потому часто оказывались въ взаимномъ противорѣчіи и давали просторъ личному усмотрѣнію мѣстнаго тюремнаго начальства. Въ однихъ мѣстахъ всѣ арестанты, безъ различія категорій, работали лишь по собственному желанію, въ другихъ—обязательная работа распространялась даже на заключенныхъ, состоящихъ подъ судомъ и слѣдствіемъ. Въ однихъ мѣстахъ значительная часть чистаго дохода отъ работъ обращалась въ экономическія суммы тюремныхъ комитетовъ и отдѣленій, въ другихъ—арестантскій трудъ являлся статьею дохода исключительно для смотрителей, такъ какъ никакой отчетности по этой части не существовало.

Отсутствіе точныхъ указаній въ законѣ и правильнаго контроля вносили большія замѣшательства и въ хозяйственную часть тюремъ.

Два другихъ вида уголовныхъ наказаній — ссылка и каторга — также находились въ разстроенномъ состояніи. По вопросу о ссылкѣ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ располагало весьма недостаточными свѣдѣніями, такъ какъ не получало періодическихъ отчетовъ, которые обнимали бы всѣ виды ссылки и всѣ мѣста сосредоточенія ссыльныхъ, а частичныя и раздробленныя свѣдѣнія, поступавшія отъ приказа и экспедицій о ссыльныхъ, а также отъ Губернаторовъ и Генералъ-Губернаторовъ, не давали ясной картины той глубокой степени упадка, въ которой находился этотъ видъ наказанія.



Памятникъ Царю-Освободителю на Верхне-Туринскомъ заводѣ, Пермской губ.

Сооруженъ на средства Верхне-Туринскаго сельскаго общества въ увѣковѣченіе памяти Царя-Освободителя по случаю Его мученической кончины.

Съ момента доставленія поселенца въ назначенную ему мѣстность прекращался, въ сущности, всякій надзоръ за нимъ и попеченіе о немъ правительственной власти. Поселенецъ прямо причислялся къ обществу и деревнѣ коренного сибирскаго населенія и предоставлялся съ первой же минуты на произволъ судьбы и собственнаго усмотрѣнія. Старожилы относились къ новому члену общества весьма недружелюбно и только въ случаяхъ большого спроса на рабочія руки давали ему какой нибудь заработокъ; если же такого спроса въ данной мѣстности не оказывалось, то ссыльно-поселенецъ оставался непріуроченнымъ ни къ какому дѣлу, бросалъ деревню и превращался въ скитальца, снискивающаго пропитаніе то нищенствомъ, то воровствомъ или грабежомъ. Прочную осѣдлость старались пріобрѣсти только семейные поселенцы. Такими обстоятельствами и объяснялся тотъ оффиціально установленный фактъ, что большей половины ссыльно-поселенцевъ никогда не оказывалось на мѣстѣ приписки,—они находились въ безвѣстной отлучкѣ, т. е. умножали собою число бродягъ.

Разстройство каторжныхъ работъ началось вскорѣ послѣ освобожденія крестьянъ. При конкурренціи вольнаго труда принудительный трудъ преступниковъ сталъ убыточнымъ, и вести промышленныя

18

предпріятія при казенномъ управленіи оказалось невозможнымъ. Казенныя фабрики и заводы въ Сибири стали быстро сокращать производство, а затѣмъ закрывались или же продавались частнымъ лицамъ; употребленіе преступниковъ на крѣпостныя работы также было отмѣнено; рудники постепенно заброшены. Такимъ образомъ, въ шесть лѣтъ каторжныя работы почти повсемѣстно уничтожились, и Генералъ-Губернаторъ Восточной Сибири просилъ прекратить ссылку важныхъ преступниковъ въ ввѣренный ему край, такъ какъ тамъ не осталось возможности выполнять наложенное на нихъ наказаніе. Министерству Внутреннихъ Дѣлъ, въ вѣдѣніе котораго перешли каторжныя работы въ 1868 г., пришлось какъ бы вновь устраивать каторгу. Произведены были изслѣдованія на сѣверѣ Урала, на островѣ Сомор-э (въ Финскомъ заливѣ), въ Нерчинскихъ рудникахъ и на Сахалинѣ. Послѣднія двѣ мѣстности оказались подходящими для устройства постоянныхъ каторжныхъ работъ, но предварительно необходимо было возвести соотвѣтственныя тюремныя зданія. Въ 1876 г. была открыта на Сахалинѣ каторжная тюрьма на 600 человѣкъ, а къ концу періода на этомъ островѣ было сосредоточено еще 1.400 преступниковъ, назначенныхъ для производства строительныхъ, дорожныхъ и земледѣльческихъ работъ. Въ концѣ 70-хъ годовъ приступили къ сооруженію тюремъ въ Нерченскомъ округѣ на 1.200 человѣкъ.

Но всего этого было мало, и даже послѣ окончанія этихъ построекъ далеко не всѣ приговоренные къ каторгѣ могли фактически отбывать это наказаніе. Въ семидесятыхъ же годахъ, когда приспособленія на Сахалинѣ и въ Нерчинскихъ рудникахъ только еще производились, количество такихъ неустроенныхъ каторжниковъ было весьма значительно. Въ видѣ временной мѣры къ содержанію каторжниковъ, не попавшихъ на каторгу, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ начало съ 1869 г. устраивать особыя центральныя тюрьмы, которыя къ концу періода могли вмѣстить до 4.645 арестантовъ. Но само собою разумѣется, что содержаніе каторжниковъ въ центральныхъ тюрьмахъ совершенно не отвѣчало значенію тяжкой уголовной кары. Подъ такія тюрьмы приспособлялись старыя казенныя зданія, разбросанныя въ разныхъ губерніяхъ. Все различіе центральныхъ тюремъ отъ обыкновенныхъ исчерпывалось почти исключительно нѣкоторыми преимуществами первыхъ въ смыслѣ внѣшней обстановки и служебнаго персонала. Порядокъ содержанія отличался отъ общаго тюремнаго единственно тѣмъ, что арестанты ходили въ оковахъ и съ бритыми на половину головами. Во всемъ остальномъ наказаніе сводилось къ простѣйшей формѣ заключенія. О тяжкихъ работахъ не было и рѣчи, даже обычныя ремесла существовали лишь въ слабыхъ зачаткахъ. Высшая уголовная кара теряла всѣ свои отличительные признаки.

Существенныхъ улучшеній удалось достигнуть Министерству Внутреннихъ Дѣлъ только въ организаціи пересыльной части. Пѣше-этапная система, вредная въ санитарномъ и нравственномъ отношеніяхъ, обременительная для конвоя, дорогая для казны, мало по малу отошла въ область преданій и замѣнилась перевозкою партій по рѣкамъ, желѣзнымъ дорогамъ и на подводахъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ установлены (съ 1868 г.) два различныхъ порядка для передвиженія—одинъ для ссыльныхъ, другой—для пересыльныхъ арестантовъ. Пересыльные перевозились въ теченіе круглаго года, а движеніе ссыльныхъ въ Сибирь зимою было прекращено, и они стали содержаться до весны либо на мѣстахъ осужденія, либо въ особыхъ пунктахъ, гдѣ открыты центральныя пересыльныя тюрьмы. Заблаговременно на каждый годъ составлялся планъ передвиженія арестантскихъ партій и съ открытіемъ навигаціи начиналось выполненіе этого плана.

Реорганизація пересыльной части привела къ осязательнымъ результатамъ. Составъ конвойной стражи уменьшился на 85 офицеровъ и 1.545 нижнихъ чиновъ, но, не смотря на это, охрана арестантовъ во время пути только выиграла: въ прежнее время ежегодно до 500 арестантовъ скрывались въ пути, а съ 1876 по 1880 г. не было ни одного случая побѣга при пересылкѣ. Расходъ казны по пересыльной части при конвойной системѣ уменьшился на 500.000 руб. ежегодно, не считая сбереженія свыше 1.000.000 руб., исчисленныхъ на перестройку, расширеніе и возведеніе новыхъ этапныхъ зданій. Дальнѣйшее развитіе пересыльной части заключалось лишь въ болѣе строгомъ примѣненіи началъ, установленныхъ въ описываемый періодъ.

Полное переустройство тюремной части и посильная борьба съ несовершенствами ея повелась съ энергіей и значительнымъ успѣхомъ со времени учрежденія въ составѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ Главнаго Тюремнаго Управленія (1879 г.), но развитіе плодотворной дѣятельности его относится уже къ слѣдующему періоду.

Содѣйствіе военному вѣдомству въ описываемый періодъ потребовало со стороны Министерства Внутреннихъ Дѣлъ особаго вниманія. Въ началѣ Царствованія Императора Александра II Министерство было озабочено рекрутскими наборами и призывомъ государственнаго ополченія для продолженія Крымской войны, затѣмъ оно приняло дѣятельное участіе въ подготовкѣ и осуществленіи всесословной воинской повинности и, наконецъ, вынесло обычные при всякой войнѣ труды въ 1877—78 гг.

Постепенныя облегченія въ отбываніи рекрутской повинности начались вскорѣ послѣ заключенія Парижскаго мира. Манифестомъ 26 Августа 1856 г. отмѣнялись рекрутскіе наборы на 1856—59 гг., а впослѣдствіи эта льгота была продлена еще на 3 года. Въ 1862 г. учреждена особая коммиссія для устройства воинской повинности на новыхъ началахъ. Съ 1863 г. наборы возобновились, но ежегодно особыми законодательными постановленіями изъ рекрутскаго устава мало по малу устранялись всѣ тягостныя условія отправленія рекрутской повинности и возвышалось нравственное значеніе обязательной воинской службы. Послѣдній рекрутскій наборъ былъ произведенъ въ Январѣ 1874 г.

Новый Уставъ о воинской повинности, дѣйствующій безъ значительныхъ измѣненій и понынѣ, Высочайше утвержденъ 1 Января 1874 г., а осенью того же года произведенъ первый наборъ по новымъ правиламъ. Такое быстрое примѣненіе новаго закона на практикѣ оказалось возможнымъ только потому, что Министерство Внутреннихъ Дѣлъ еще съ мая 1873 г. приступило къ производству всѣхъ необходимыхъ подготовительныхъ работъ. Ко дню утвержденія Устава была совершенно окончена кропотливая и сложная работа — новое дѣленіе уѣздовъ на призывные участки; предположенія по этой части возложены были въ земскихъ губерніяхъ на органы мѣстнаго самоуправленія, а въ неземскихъ — на особыя коммиссіи и городскія думы; составленные такимъ путемъ проекты поступили на разсмотрѣніе коммиссіи, учрежденной при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ, и затѣмъ получили окончательное утвержденіе по соглашенію Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ и Военнаго. Одновременно была заключена и произведенная по распоряженію Министра Внутреннихъ Дѣлъ провѣрка семейныхъ очередныхъ списковъ во всѣхъ обществахъ, отправлявшихъ рекрутскую повинность. Затѣмъ, ко времени перваго призыва, были составлены и изданы разнообразныя инструкціи и правила для производства набора на новыхъ основаніяхъ. Наконецъ, лѣтомъ 1874 г. Министерство командировало въ разныя мѣстности лицъ, спеціально знакомыхъ съ Уставомъ о воинской повинности.



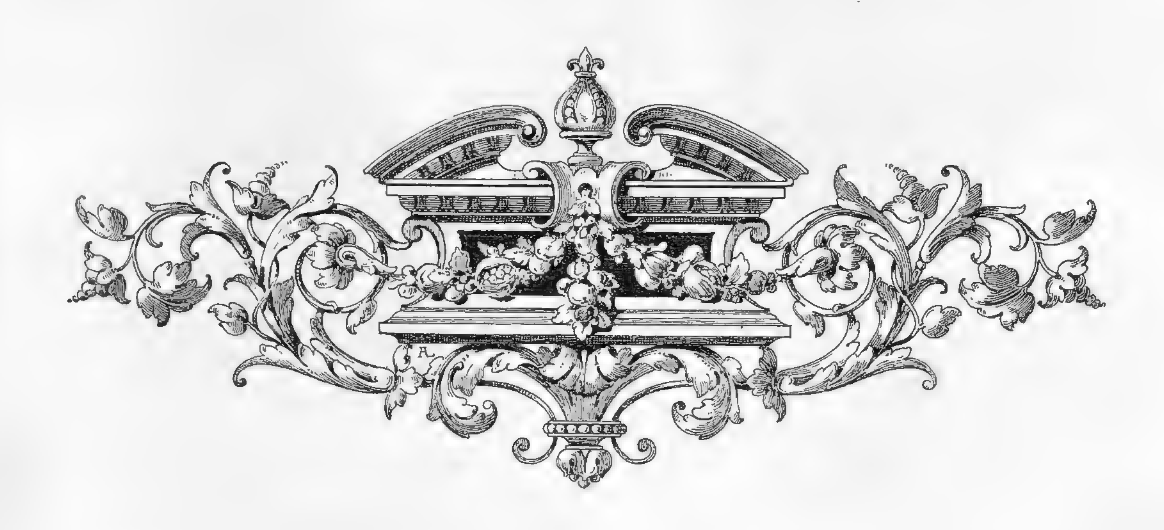
Памятникъ Императору Александру II, въ селѣ Монятичи, Грубешовскаго уѣзда, Люблинской губ. 1888 года.

Такая заботливость имѣла самыя утѣшительныя послѣдствія. Первый призывъ начался и окончился повсемѣстно въ опредѣленный закономъ срокъ и прошелъ быстро, правильно, вполнѣ успѣшно. Съ одинаковымъ успѣхомъ были исполнены и послѣдующіе призывы. Вообще, Уставъ о воинской повинности оказался вполнѣ отвѣчающимъ условіямъ нашего быта, и потому населеніе приняло его съ особымъ сочувствіемъ. Даже разряды населенія, до тѣхъ поръ остававшіеся свободными отъ рекрутчины, какъ Молдаване, Нѣмцы-колонисты и т. п., приняли новую повинность безъ ропота. Исключеніе составили только менониты (по соображеніямъ вѣроисповѣднымъ), крымскіе татары и евреи.

Заслуживаютъ также вниманія труды Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и при введеніи военно-конской повинности. Соображенія по этой части, составленныя еще въ 1873 г., подверглись лѣтомъ 1875 г. практической провѣркѣ производствомъ конной переписи въ трехъ губерніяхъ, и въ томъ же году на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта поступилъ проектъ Положенія о комплектованіи войскъ лошадьми въ случаѣ мобилизаціи. Проектъ предоставлялъ главное завѣдываніе поставкою лошадей Министру Внутреннихъ Дѣлъ, а выполненіе этой повинности на мѣстахъ—Губернаторамъ, присутствіямъ по воинской повинности и завѣдывающимъ военно-конскими участками. 26 Іюля 1876 г. состоялось Высочайшее повелѣніе приступить къ предварительнымъ работамъ по введенію проектированнаго Положенія въ 33 губерніяхъ, 13 Августа разрѣшено было, для выигрыша времени, произвести эти работы ускореннымъ и упрощеннымъ способомъ. Министерство принялось за дѣло съ такою энергіей, что къ 1 Января 1876 г., когда состоялось Высочайшее повелѣніе о первой частной мобилизаціи, успѣшная поставка лошадей оказалась вполнѣ уже обезпеченной, хотя проектъ новаго Положенія былъ утвержденъ лишь 24 Октября, а обнародованъ во время самаго производства поставки.

Вслѣдъ за этимъ первымъ Высочайшимъ повелѣніемъ состоялось, въ теченіе 1 года и 7 мѣсяцевъ (по 1 Іюня 1878 г.), еще 31 повелѣніе по предмету мобилизаціи, т. е. о призывѣ запасныхъ нижнихъ чиновъ и о поставкѣ лошадей. Призывъ запасныхъ чиновъ произведенъ былъ въ 67 губерніяхъ и 9 областяхъ Европейской и Азіатской Россіи и въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ (для гвардіи). Запасные люди собирались вездѣ быстро и охотно; уклонившихся отъ явки по призыву совсѣмъ не оказалось, хотя призвано было 537.000 человѣкъ. Къ поставкѣ лошадей привлечены были 53 губерніи Европейской Россіи; населеніе исполняло и эту повинность охотно, такъ что дѣло шло быстро и успѣшно. Всего потребовалось 136.000 лошадей; изъ этой цифры свыше 126.000 лошадей представлено добровольно, а по жеребью только 8.000; сверхъ того, городскими и сельскими обществами и частными лицами было доставлено безвозмездно около 1.300 лошадей. Для пополненія запасныхъ и резервныхъ частей и для усиленія войскъ, Высочайшія повелѣнія 10 Іюля 1877 г. и 19 Апрѣля 1878 г. призвали подъ знамена 250.000 ратниковъ ополченія изъ разныхъ губерній. И это дѣло прошло съ полнымъ успѣхомъ.

Такимъ образомъ, война 1877—78 г., явившаяся первымъ пробнымъ камнемъ для новаго Устава о воинской повинности, блестяще доказала его неизмѣримыя преимущества передъ прежней системой, благодаря коимъ новая система на первыхъ же порахъ дала столь благіе результаты.





V.

Народное продовольствіе. Врачебная часть. Общественное призрѣніе.

Въ организаціи частей продовольственной, медицинской и общественнаго призрѣнія произошли за описываемый періодъ коренныя измѣненія. Ближайшее завѣдываніе всѣми этими дѣлами на мѣстахъ было передано земствамъ и городамъ, а Министерство Внутреннихъ Дѣлъ сохранило за собою общій надзоръ за дѣятельностью органовъ самоуправленія. Вмѣстѣ съ тѣмъ Министерство постоянно приходило на помощь мѣстнымъ учрежденіямъ въ тѣхъ случаяхъ, когда возникали потребности, превосходящія мѣстныя средства или имѣющія обще-государственное значеніе.

Выше были описаны усилія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, направленныя въ теченіи полувѣка къ упорядоченію продовольственнаго дѣла. Но недостатокъ свѣдѣній объ истинномъ положеніи вещей на мѣстахъ и слабый надзоръ за дѣйствительнымъ состояніемъ продовольственныхъ капиталовъ и запасовъ давали просторъ такимъ явленіямъ, которыя парализовали всѣ стремленія властей къ установленію лучшаго порядка и къ застрахованію населенія отъ бѣдствій неурожая.

Особенно плохо стояло дѣло съ продовольственными запасами помѣщичьихъ крестьянъ. По свѣдѣніямъ, собраннымъ въ 1861 г., оказалось, что въ нѣкоторыхъ имѣніяхъ запасныхъ магазиновъ никогда не строили и хлѣба съ крестьянъ не собирали; другіе помѣщики собирали съ крестьянъ деньги на устройство магазиновъ, но распоряжались ими небрежно.

Гораздо удачнѣе была постановка продовольственной части у государственныхъ крестьянъ, по Положенію 1842 г., которое установило различные способы обезпеченія этого класса отъ неурожаевъ. Особый денежный сборъ съ государственныхъ крестьянъ шелъ отчасти на составленіе общаго продовольственнаго капитала, находившагося въ распоряженіи Министерства Государственныхъ Имуществъ,

отчасти же—на образованіе общихъ хлѣбныхъ запасовъ, посредствомъ покупки хлѣба въ урожайные годы и въ хлѣбородныхъ губерніяхъ; хлѣбные запасы хранились въ особыхъ центральныхъ магазинахъ. Рядомъ съ этимъ учреждались магазины и въ отдѣльныхъ селеніяхъ; такіе магазины наполнялись хлѣбомъ, получаемымъ отъ общественныхъ запашекъ, установленныхъ спеціально для этой цѣли.

Результаты Положенія 1842 г. были весьма утѣшительные: хотя въ послѣдующіе годы приходилось неоднократно выдавать крестьянамъ крупныя пособія, но всѣ такія нужды каждый разъ удовлетворялись собственными запасами, безъ пособія отъ казны, а вмѣстѣ съ тѣмъ и капиталы, и хлѣбные запасы изъ года въ годъ возрастали.

Когда въ 1866 году государственные крестьяне были переданы въ вѣдѣніе общихъ учрежденій, то въ ихъ сельскихъ и центральныхъ магазинахъ числилось хлѣба свыше 16.000.000 четвертей (изъ нихъ болѣе 5 мил. четв. въ ссудахъ), а продовольственный капиталъ возросъ почти до 8.000.000 р. (изъ нихъ въ ссудѣ 6 милл.).

Освобожденіе помѣщичьихъ крестьянъ, а затѣмъ подчиненіе и другихъ разрядовъ сельскихъ обывателей вѣдѣнію общихъ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ повлекли за собою рядъ распоряженій, которыя внесли значительныя перемѣны въ существовавшую организацію продовольственной части, а вслѣдъ за образованіемъ земскихъ учрежденій была произведена общая реформа въ дѣлѣ обезпеченія народнаго продовольствія.

Законодательные акты 19 Февраля 1861 г. предписывали, между прочимъ, чтобы прежнія обязанности по продовольствію крестьянъ оставались на владѣльцахъ населенныхъ имѣній впредь до введенія уставныхъ грамотъ, а когда эта послѣдняя операція будетъ закончена, то заботы о продовольствіи возлагаются всецѣло уже на самихъ крестьянъ. Установленный закономъ продовольственный сборъ крестьяне, со дня обнародованія Положенія 19 Февраля 1861 г., обязывались уплачивать безъ всякой отвѣтственности помѣщика. Запасные сельскіе магазины временно-обязанныхъ крестьянъ признаны закономъ собственностью крестьянскихъ обществъ, и послѣднія получили право назначать магазинныхъ смотрителей. Назначеніе продовольственныхъ ссудъ отнесено къ вѣдѣнію сельскаго схода. Къ обязанностямъ сельскаго старосты отнесенъ надзоръ за цѣлостью запаснаго общественнаго хлѣба и за правильностью въ распоряженіяхъ онымъ.

Законъ 24 Декабря 1862 г. внесъ нѣкоторыя измѣненія въ эту организацію. Именно, должность попечителей сельскихъ магазиновъ упразднена, а обязанности этихъ лицъ возложены въ селеніяхъ временно-обязанныхъ крестьянъ на сельскихъ старостъ и волостныхъ старшинъ; высшее наблюденіе за исправнымъ состояніемъ магазиновъ и охрана хлѣбныхъ запасовъ отъ растратъ оставлена временно, впредь до общаго преобразованія продовольственной части въ губерніяхъ, на обязанности уѣздныхъ предводителей дворянства; разрѣшать выдачу ссудъ изъ сельскихъ магазиновъ предоставлено сходамъ временно-обязанныхъ крестьянъ, причемъ какъ выдача ссудъ, такъ и возвратъ ихъ обусловленъ точными указаніями закона; наконецъ, при недостаткѣ мѣстныхъ хлѣбныхъ запасовъ, предоставлено испрашивать пособія изъ продовольственнаго капитала, по приговорамъ сельскихъ обществъ, представляемымъ волостными правленіями, черезъ уѣздныхъ предводителей дворянства, въ Коммиссію народнаго продовольствія. Возвратъ ссудъ обезпечивался круговою порукою; проценты по ссудамъ изъ продовольственнаго капитала на будущее время отмѣнялись, а исчисленные по прежде выданнымъ ссудамъ и еще не уплаченные—слагались со счетовъ.

Такимъ образомъ, съ освобожденіемъ помѣщичьихъ крестьянъ завѣдываніе запасными магазинами и выдача ссудъ изъ нихъ предоставлены были органамъ крестьянскаго общественнаго управленія. Эта мѣра, какъ показала практика, отнюдь не содѣйствовала улучшенію продовольственнаго обезпеченія, и послѣ введенія земской реформы запасные магазины были поставлены подъ контроль земскихъ учрежденій, а въ 1866 г. предпринята общая реорганизація продовольственной части. Способы обезпеченія народнаго продовольствія остались прежніе: хлѣбные запасы и денежные капиталы, но общая масса продовольственныхъ капиталовъ получила слѣдующее распредѣленіе: часть ихъ (по 48 коп. на ревизскую душу)

образовала губернскіе продовольственные капиталы, предназначенные для помощи крестьянамъ, другая часть (по 52 коп. на душу) составила капиталы сословные, принадлежащіе городскимъ обывателямъ и нѣкоторымъ разрядамъ крестьянъ; остальныя суммы обращены въ общій продовольственный капиталъ по Имперіи, отнесенный къ спеціальнымъ средствамъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и предназначенный на пособія въ исключительныхъ случаяхъ. Въ моментъ этого распредѣленія продовольственныхъ капиталовъ числилось до 16.000.000 руб.; изъ этой суммы должно было пойти въ губернскіе капиталы свыше 11.000.000 руб. и въ сословные—свыше 1.000.000 р., но фактически осуществить такое распредѣленіе оказалось невозожнымъ, такъ какъ большая часть продовольственнаго капитала оказалась въ ссудахъ и долгахъ. А когда въ 1867 г. сильный неурожай постигъ Смоленскую, Архангельскую, Олонецкую и нѣкоторыя другія губерніи, то потребовались новыя большія ссуды, и къ 1868 г. вся наличность общаго продовольственнаго капитала упала до 3.400 руб.

При такихъ условіяхъ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ приходилось дѣйствовать въ продовольственномъ вопросѣ съ особою разсчетливостью и настойчивостью. Благодаря усиленнымъ попеченіямъ, кризисъ прошелъ благополучно: къ концу эпохи не только была полностью отчислена вся сумма, слѣдовавшая въ губернскіе и сословные капиталы, но и наличность общаго по Имперіи капитала возрасла къ 1880 г. до 7.365.000 р., несмотря на тяжкіе неурожаи, изъ которыхъ особенно выдавались, по продолжительности бѣдствія и числу нуждавшихся: въ Смоленской губ. 1871 г., въ Самарской губ. 1872 и 1873 г.г. и въ Казанской 1877 г.



Гор. Одесса. Дубокъ, посаженный собственноручно въ городскомъ паркѣ Императоромъ Александромъ II въ 1875 г. Обнесенъ бронзовой рѣшеткой въ 1888 г.

Правда, неурожай 1880—81 гг. снова понизилъ наличность продовольственнаго капитала до 1.147.000 руб., но въ послѣдующіе годы возрастаніе наличности опять пошло быстро, до тяжелаго 1891 года.

Для усиленія и охраненія хлѣбныхъ запасовъ законъ 1874 г. возложилъ на земскія управы какъ ревизіи сельскихъ магазиновъ, такъ и надзоръ за правильностью и цѣлесообразностью въ распредѣленіи продовольственныхъ ссудъ. Тотъ же законъ предо-

ставилъ губернскимъ земскимъ управамъ замѣнять натуральные запасы денежными капиталами, и многія земства, затрудняясь надзоромъ за магазинами, поспѣшили воспользоваться этимъ разрѣшеніемъ. Но Министерство Внутреннихъ Дѣлъ держалось той точки зрѣнія, что хлѣбные запасы составляютъ самое надежное обезпеченіе народнаго продовольствія; земствамъ неоднократно разъяснялось, что для уплаты денежной продовольственной складки крестьянамъ часто приходится продавать по низкой цѣнѣ тотъ самый хлѣбъ, который долженъ былъ бы поступить въ продовольственные магазины, а потомъ въ неурожайный годъ хлѣбъ снова покупался, но уже по высокой цѣнѣ. Такая осмотрительная точка зрѣнія Министерства нерѣдко оправдывалась на опытѣ.

Не подлежитъ сомнѣнію, что постоянныя заботы Министерства Внутреннихъ Дѣлъ по упорядоченію продовольственной части не остались безплодными. Къ концу описываемой эпохи это дѣло стояло гораздо прочнѣе, чѣмъ въ первую половину вѣка. Однако, какъ показали послѣдующія событія, продовольственные запасы, денежные и натуральные, все же не достигли еще тѣхъ размѣровъ, которые позволили бы обходиться безъ экстраординарныхъ мѣръ при особо тяжкихъ неурожаяхъ.

Врачебная часть также подверглась полной реорганизаціи и получила весьма значительное развитіе.

Кореннымъ недостаткомъ дореформенной медицинской администраціи признавалось сосредоточеніе въ Медицинскомъ Департаментѣ массы мелкихъ дѣлъ, до опредѣленія всѣхъ врачей и повивальныхъ бабокъ, до завѣдыванія хозяйствомъ больницъ включительно. Въ то же время поставка лечебныхъ препаратовъ для всей Имперіи сосредоточивалась въ Департаментѣ Казенныхъ Врачебныхъ Заготовленій. Въ результатѣ, мѣстные врачебные органы относились къ дѣлу пассивно, и всѣ старанія Министерства улучшить эту часть мало подвинули ее впередъ въ теченіе полувѣка.

Въ царствованіе Императора Александра II медицинская администрація отказывалась по возможности отъ всякихъ хозяйственныхъ операцій и стремилась передать ближайшее и непосредственное попеченіе о народномъ здравіи мѣстнымъ органамъ. Опредѣленіе уѣздныхъ и городовыхъ врачей въ первые же годы было предоставлено губернскому начальству. Департаментъ Казенныхъ Врачебныхъ Заготовленій, со всѣми подвѣдомственными ему аптечными магазинами, аптеками, заводами и учрежденіями, перешелъ въ Военное Министерство, а вскорѣ и совсѣмъ былъ упраздненъ. Послѣ освобожденія крестьянъ и земской реформы, организація врачебной помощи населенію предоставлена непосредственному вѣдѣнію и усмотрѣнію земства. Больницы и другія учрежденія приказовъ общественнаго призрѣнія переданы также въ распоряженіе земства. Вслѣдъ за передачею всѣхъ разрядовъ сельскаго населенія въ вѣдѣніе общихъ органовъ управленія, особыя больницы для крестьянъ государственныхъ, удѣльныхъ и т. п. признаны безполезными и переданы въ земскихъ губерніяхъ земству (въ 1867 г.), а въ неземскихъ—установлены Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ новыя больницы, общія для всего сельскаго населенія и содержимыя на счетъ мѣстныхъ суммъ губернскаго земскаго сбора.

За собою Министерство Внутреннихъ Дѣлъ сохранило только высшую судебно-медицинскую экспертизу и общій по всей Имперіи надзоръ за губернскими врачебными учрежденіями. Оно регулируетъ ихъ предпріятія, оказываетъ содѣйствіе въ чрезвычайныхъ случаяхъ, принимаетъ мѣры къ надзору за приготовленіемъ въ продажу съѣстныхъ припасовъ и напитковъ, за сильно дѣйствующими средствами, за аптеками и заведеніями для леченія натуральными минеральными водами. Въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, Министерство устраиваетъ школы для фельдшеровъ, повивальныхъ бабокъ и ветеринаровъ. Въ теченіе описываемой эпохи такія школы открыты въ Архангельскѣ, Житомирѣ, Могилевѣ, Астрахани, Вильнѣ, Гроднѣ, Каменецъ-Подольскѣ, Омскѣ, Томскѣ и Тобольскѣ. Для губерній земскихъ Министерство издало нормальные уставы фельдшерскихъ и повивальныхъ школъ, предоставляя открытіе самихъ заведеній земству.

Особенное вниманіе Министерства привлекало устройство домовъ для умалишенныхъ, такъ какъ на это дѣло, въ большинствѣ случаевъ, мѣстныхъ средствъ не хватало. Прежнія больницы этого типа не удовлетворяли даже самымъ скромнымъ медицинскимъ требованіямъ, а между тѣмъ развитіе научной психіатріи предъявляло все болѣе и болѣе сложные запросы касательно способовъ содержанія

и леченія психически-ненормальныхъ субъектовъ. Сначала Министерство Внутреннихъ Дѣлъ задалось цѣлью устроить нѣсколько образцовыхъ учрежденій для леченія душевно-больныхъ; но опытъ показалъ, что случаи излеченія отъ умственнаго разстройства сравнительно весьма рѣдки и требуютъ, въ общемъ выводѣ, несоразмѣрно громадныхъ затратъ. Между тѣмъ, сосредоточивая средства на проблематической задачѣ излеченія немногихъ, приходится оставлять безъ призрѣнія массу неизлечимыхъ, устройство которыхъ обходится сравнительно дешевле. Въ результатѣ, громадное количество душевно-больныхъ, не находя мѣста въ спеціальныхъ учрежденіяхъ, отягощаютъ семейства и общества.

Въ виду такихъ фактовъ, Министру Внутреннихъ Дѣлъ Высочайше разрѣшено 24 Октября 1879 г. оказывать земскимъ учрежденіямъ пособіе на увеличеніе и улучшеніе пріютовъ для умалишенныхъ въ размѣрѣ до 50% всей стоимости предположенныхъ сооруженій. Источникомъ для этихъ пособій долженъ былъ служить фондъ, предназначенный первоначально на постепенное устройство психіатрическихъ лечебницъ.

Освободившись отъ текущихъ мелкихъ заботъ по непосредственному завѣдыванію медицинскою частью на мѣстахъ, врачебное управленіе получило широкую возможность развивать энергію и предусмотрительность въ случаяхъ чрезвычайныхъ, особенно въ борьбѣ съ эпидеміями, которыя по прежнему грозили Россіи болѣе, чѣмъ всякому другому Европейскому государству, благодаря близости ея къ Азіатскимъ странамъ и антисанитарному быту массы населенія.



Бронзовый бюстъ Императора Александра II; отлитъ по модели, исполненной Генералъ-Адъютантомъ Тимашевымъ, и установленъ въ залѣ городской думы гор. Нѣжина, Черниговской губ.

Холерная эпидемія продолжалась цѣлое десятилѣтіе, съ 1865 по 1875 г., и посѣтила всѣ губерніи Европейской Россіи и большую часть Азіатской. Высшей напряженности болѣзнь достигала въ 1871—1872 г.г. Но на этотъ разъ эпидемія не дошла до тѣхъ разрушительныхъ размѣровъ, какіе пріобрѣтала въ первую половину вѣка,—она встрѣтила довольно сильно организованное противодѣйствіе. Количество жертвъ, унесенныхъ болѣзнью, было далеко не такъ значительно, какъ въ 40-хъ годахъ: за вторую половину эпидеміи умерло до 280.000 человѣкъ, около 38% всѣхъ заболѣвшихъ.

Въ самый разгаръ холерной эпидеміи, въ 1872 г., пришли тревожныя вѣсти изъ Персіи: тамъ появилась чума и грозила нашей границѣ. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ немедленно же приняло усиленныя карантинныя мѣры и отпустило достаточныя суммы на приспособленіе нашихъ карантиновъ на Кавказско-Персидской границѣ. Въ тоже время велись переговоры относительно принятія международныхъ санитарныхъ мѣръ. Но переговоры эти, длившіеся нѣсколько лѣтъ, не дали никакихъ опредѣленныхъ результатовъ. Между тѣмъ, событія на Балканскомъ полуостровѣ отвлекли вниманіе Европы отъ санитарныхъ вопросовъ, и Россіи приходилось собственными средствами ограждаться отъ внесенія чумной заразы. Въ 1877 г. получено было извѣстіе, что болѣзнь съ признаками чумы появилась въ Рештѣ, и Министерство Внутреннихъ Дѣлъ предписало подвергать внѣ суда, идущія изъ Персіи, строгому санитарному досмотру и обсерваціи близъ Астрахани, у Бирючьей косы, гдѣ и было открыто временное карантинное агентство. Усиленныя карантинныя мѣры были распространены также на Оренбургскую и Кавказскую границы, а въ Рештъ послана была коммиссія изъ русскихъ и персидскихъ врачей для изслѣдованія болѣзни на мѣстѣ.

Несмотря на всѣ эти мѣры, чума не миновала Россіи. Посѣтила она глухую мѣстность съ населеніемъ мало еще развитымъ, въ позднюю осеннюю пору, при полной распутицѣ. Въ половинѣ Октября 1878 г. жители станицы Ветлянки, Енотаевскаго уѣзда, Астраханской губерніи, стали замѣчать особую прилипчивую болѣзнь, которая, по своей необычайности въ этой мѣстности, долгое время не поддавалась опредѣленію и не называлась своимъ именемъ. Съ конца ноября симптомы болѣзни, по наблюденію бывшаго на мѣстѣ окружнаго войсковаго врача, представляли сходство съ возвратнымъ тифомъ. Съ 9 Декабря характеръ болѣзни сталъ ожесточаться. Въ половинѣ Декабря пришли изъ Астрахани въ С.-Петербургъ первыя донесенія, по которымъ можно было понять, что загадочная болѣзнь есть ни что иное, какъ чума, и что Ветлянская невзгода грозитъ бѣдствіемъ государственнымъ. Тѣмъ временемъ эпидемія въ Ветлянкѣ достигла уже высшей степени развитія и проникла въ сосѣднія станицы.

По первому же телеграфному извѣстію, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ распорядилось разобщить больныхъ отъ здоровыхъ и оцѣпить зараженныя мѣстности, командировало изъ С.-Петербурга на мѣсто болѣзни врача для руководства, направило туда же врачей изъ ближайшихъ губерній и установило казачьи и крестьянскіе караулы, замѣненные вскорѣ регулярными войсками. Уже 19 Декабря всѣ сомнительные дома въ станицахъ были подвергнуты очищенію; затѣмъ произведенъ осмотръ всѣхъ хуторовъ, въ которыхъ могли укрыться бѣжавшіе изъ зараженныхъ станицъ, самыя станицы уединены совершенно, для чего устроены временныя объѣздныя дороги. Съ 18 Декабря, по распоряженію Министерства, приступлено къ предупредительнымъ мѣрамъ въ южной части Саратовской губерніи, и въ Сарептѣ установленъ строгій надзоръ за границею Саратовской и Астраханской губерній. Принятыя мѣры оказались самымъ дѣйствительнымъ средствомъ въ борьбѣ съ эпидеміею. Сами обыватели, убѣдившись въ пользѣ и неизбѣжности этихъ мѣръ, оказывали полное содѣйствіе врачамъ и полиціи, такъ что къ началу 1879 г. вся зараженная мѣстность была охвачена со всѣхъ сторонъ карантинною линіей. Дальнѣйшая борьба велась подъ руководствомъ Генералъ-Адъютанта Графа Лорисъ-Меликова, который былъ назначенъ Временнымъ Астраханскимъ и Саратовскимъ Генералъ-Губернаторомъ. Лорисъ-Меликовъ, продолжая карантинныя мѣры, въ тоже время старался облегчить, по возможности, прямыя и косвенныя стѣсненія для промышленности и торговли, причиняемыя карантинами всему низовью Волги. Въ предѣлахъ же оцѣпленія съ энергичностью и послѣдовательностью истреблялись всѣ зараженные и подозрительные предметы.

Вниманіе всей Россіи было сосредоточено на извѣстіяхъ изъ зараженнаго края, ежедневно публиковавшихся Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. Тревога была необычайная, но энергичное веденіе дѣла быстро положило предѣлъ заразѣ: дальше двухъ уѣздовъ Астраханской губерніи она не пошла, а къ концу Января 1879 г. заболѣванія прекратились и здѣсь. Общее число жертвъ было невелико (до 400 человѣкъ), но угрожающее въ процентномъ отношеніи къ числу заболѣвшихъ. Очевидно, болѣзнь проявилась въ самой злокачественной формѣ, и, если бы она пробралась въ густонаселенныя мѣстности, то бѣдствіе было бы необычайное.

Вслѣдъ за Ветлянской чумой, Министерству Внутреннихъ Дѣлъ пришлось сосредоточить вниманіе на другой страшной болѣзни, особенно пагубной для дѣтскаго возраста,—на дифтеритѣ, который возникъ первоначально (въ 1875 г.) въ Днѣпровскомъ уѣздѣ, Таврической губерніи, и къ 1879 г. распространился на южныя и нѣкоторыя среднія губерніи Россіи, причемъ принялъ необычайно злокачественный характеръ, особенно въ деревняхъ. Хотя мѣстныя земскія и врачебныя учрежденія приняли свои мѣры, а Министерство Внутреннихъ Дѣлъ командировало врачей и издало рядъ инструкцій и разъясненій для борьбы съ дифтеритомъ, однако болѣзнь долго не уступала усиліямъ медицины и свирѣпствовала до 1881 года, истребивъ въ нѣкоторыхъ уѣздахъ до $^2/_3$ всѣхъ дѣтей сельскаго населенія.

Большинство приказовъ общественнаго призрѣнія въ теченіе описываемаго періода прекратили свое существованіе, такъ какъ ихъ функціи, а вмѣстѣ съ тѣмъ и капиталы перешли къ земствамъ. Но земскимъ учрежденіямъ въ дѣлѣ общественнаго призрѣнія предоставлена гораздо большая самостоятельность, чѣмъ приказамъ. Они собственною властью слагаютъ лечебныя недоимки, открываютъ новыя заведенія, измѣняютъ штаты кроватей, производятъ строительныя работы и заготовляютъ разные предметы, не подчиняясь правиламъ о казенныхъ подрядахъ и поставкахъ. Самымъ же существеннымъ является право земствъ устанавливать сборы на нужды общественнаго призрѣнія, чѣмъ земскія учрежденія и пользуются въ самыхъ широкихъ размѣрахъ. Благодаря такимъ измѣненіямъ въ постановкѣ общественнаго призрѣнія, часть эта съ 60-хъ годовъ быстро развивалась.

Права и обязанности приказовъ С.-Петербургскаго и Московскаго перешли не къ земствамъ, а къ столичнымъ городскимъ общественнымъ управленіямъ. Всѣ прочіе города Имперіи могутъ удѣлять часть своего бюджета на общественное призрѣніе, но расходъ этотъ необязателенъ; поэтому размѣръ его зависитъ всецѣло отъ усмотрѣнія мѣстнаго общественнаго управленія и подверженъ сильнымъ колебаніямъ.

Нѣкоторыя потребности по общественному призрѣнію, превышающія мѣстныя средства, могутъ получать удовлетвореніе изъ процентовъ, получаемыхъ отъ общихъ и губернскихъ суммъ общественнаго призрѣнія, которыя сосредоточены въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ. Суммы эти образовались, главнымъ образомъ, изъ остатковъ, которые получались при распредѣленіи капиталовъ изъ различныхъ приказовъ между земскими учрежденіями. Въ 1879 г. изъ суммъ общественнаго призрѣнія было отчислено 2.000.000 рублей въ пособіе земскимъ учрежденіямъ на постройку и расширеніе домовъ для умалишенныхъ. Этимъ пособіемъ воспользовались земства 23 губерній.



Гор. Нижній-Новгородъ.
Бронзовый Бюстъ Императора Александра II,
въ залѣ Губернской Земской Управы.

Въ неземскихъ губерніяхъ приказы сохранились, но въ ихъ денежномъ положеніи произошла въ 60-хъ годахъ существенная перемѣна, обусловленная преобразованіемъ всей вообще кредитной части въ Имперіи. Именно, кредитные обороты приказовъ, служившіе основнымъ источникомъ ихъ доходовъ, были переданы въ завѣдываніе Министерства Финансовъ, а затѣмъ и окончательно прекращены. Въ возмѣщеніе этой прежней статьи дохода, положено отпускать приказамъ отъ казны 850.000 рублей ежегодно.

Широкое распространеніе получили въ описываемую эпоху частныя благотворительныя общества; это обстоятельство несомнѣнно стоитъ въ связи съ закономъ 1862 года, который кореннымъ образомъ измѣнилъ порядокъ открытія подобныхъ обществъ. До тѣхъ поръ открытіе ихъ допускалось не иначе, какъ съ Высочайшаго разрѣшенія, которое испрашивалось каждый разъ Министерствомъ Вну-

тренних Дѣлъ черезъ Комитетъ Министровъ. По новому закону, учрежденіе благотворительныхъ обществъ поставлено въ зависимость отъ разрѣшенія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Результатъ новаго порядка не замедлилъ сказаться; до 1861 года во всей Россіи было только 8 благотворительныхъ обществъ, а въ первые же мѣсяцы послѣ изданія новаго закона открылось еще 9 обществъ, и число ихъ съ тѣхъ поръ стало быстро увеличиваться, такъ что въ настоящее время оно достигло цифры свыше 2000, не считая обществъ взаимопомощи.

Въ семидесятыхъ годахъ возникло еще одно новое явленіе въ области общественнаго призрѣнія. Жизнь давно уже подсказывала, что земская и городская организація для призрѣнія бѣдныхъ невполнѣ удовлетворяетъ своему назначенію, такъ какъ далеко не охватываетъ всѣхъ, нуждающихся въ благотворительной помощи. Чувствовалась необходимость въ болѣе дробныхъ органахъ, которые стояли бы ближе къ массѣ нуждающихся и сосредоточивали бы свое вниманіе на менѣе обширныхъ районахъ. Идея объ учрежденіи небольшихъ участковыхъ попечительствъ особенно ясно сказалась въ общественномъ сознаніи во время Русско-Турецкой войны 1877—78 гг. По иниціативѣ нѣсколькихъ лицъ, идея эта была сообщена Министерству Внутреннихъ Дѣлъ, гдѣ получила надлежащую разработку, и нашла осуществленіе въ формѣ Высочайше утвержденныхъ 9 Іюля 1877 года Временныхъ правилъ объ учрежденіи попечительствъ для пособія нуждающимся семействамъ воиновъ.

При полной свободѣ вступать въ попечительство для всякаго желающаго, самыя формальности открытія попечительствъ ограничивались разрѣшеніемъ Губернатора или Градоначальника. Кругъ дѣятельности этихъ учрежденій заключался въ собираніи тщательныхъ свѣдѣній о просящихъ пособія, въ пріисканіи средствъ и въ дѣйствительной раздачѣ пособій. Вслѣдъ за учрежденіемъ Временныхъ правилъ возникло до 800 мѣстныхъ попечительствъ, изъ коихъ больше половины принадлежали къ категоріи мелкихъ, т. е. распространяли свое дѣйствіе на одно село, или волость, или приходъ въ городѣ. Съ тою же цѣлью и многія земства устроили мелкіе органы. Въ данномъ случаѣ попечительства, какъ частныя, такъ и земскія, принесли большую пользу, а потому и въ послѣдующее время они возникали каждый разъ, какъ страну постигало тяжкое бѣдствіе, и чувствовалась потребность въ индивидуализаціи помощи, напримѣръ во время сильныхъ неурожаевъ и эпидемій.





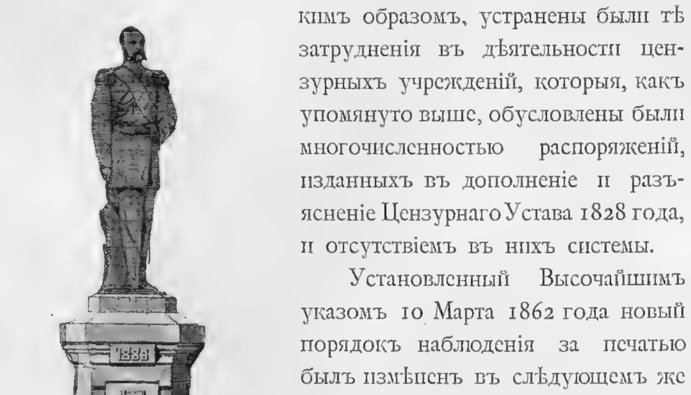
VI.

ДѢЛА ПЕЧАТИ.

Общее наблюденіе за исполненіемъ постановленій по дѣламъ книгопечатанія принадлежало къ числу обязанностей Министерства Внутреннихъ Дѣлъ со времени его учрежденія, какъ одна изъ отраслей полицейскаго надзора, а именно: на это Министерство возложены были надзоръ за книжною торговлею и за типографіями, а также наблюденіе за тѣмъ, чтобы въ Имперіи не обращались книги, напечатанныя безъ дозволенія цензуры. Кромѣ того, подъ главнымъ надзоромъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ производилось разсмотрѣніе полицейскими начальствами всякаго рода афишъ и мелкихъ объявленій. Наконецъ, если бы Министръ Внутреннихъ Дѣлъ усмотрѣлъ, что въ книгахъ и сочиненіяхъ, хотя бы изданныхъ съ дозволенія цензуры, допущены были мѣста и выраженія, подающія поводъ къ превратнымъ толкованіямъ, общему порядку и спокойствію противнымъ, то онъ обязанъ былъ, говоря словами закона, «таковыя немедленно съ замѣчаніями своими вносить на Высочайшее усмотрѣніе и ожидать повелѣнія» (ст. 1336 Т. I Св. Зак. изд. 1857 г.). Общія же цензурныя учрежденія (по иностранной цензурѣ съ 1826 г., а по внутренней съ 1804 г.), находились до 1862 г. въ вѣдѣніи Министерства Народнаго Просвѣщенія. Цензированіе произведеній печати производилось Комитетами и отдѣльными цензорами, которые руководствовались въ дѣятельности своей цензурными уставами 1804, 1826 и 1828 годовъ и, кромѣ того, многочисленными узаконеніями и распоряженіями, изданными за послѣдующее время. Число этихъ узаконеній и распоряженій къ началу 60-хъ годовъ было уже столь значительно, что руководствоваться ими было крайне затруднительно, тѣмъ болѣе, что они не были приведены въ систему. Съ другой стороны, и самый Цензурный Уставъ 1828 года въ значительной мѣрѣ не удовлетворялъ дѣйствительнымъ потребностямъ Правительства въ дѣлѣ надзора за прессою и во многихъ частяхъ своихъ не соотвѣтствовалъ нуждамъ печати того времени. Все это, вмѣстѣ взятое, и дало поводъ къ цѣлому ряду мѣропріятій Правительства, напра-

вленныхъ къ упорядоченію цензурнаго дѣла и повлекшихъ за собою существенныя измѣненія какъ въ организаціи цензурнаго управленія, такъ и вообще въ законахъ о цензурѣ и печати.

Въ Мартѣ мѣсяцѣ 1862 года, по всеподданнѣйшему докладу Управлявшаго Министерствомъ Народнаго Просвѣщенія Статсъ-Секретаря Головнина, Высочайше повелѣно было пересмотрѣть существовавшія постановленія по дѣламъ книгопечатанія. Во исполненіе этого повелѣнія была образована при Министерствѣ Народнаго Просвѣщенія, подъ предсѣдательствомъ Статсъ-Секретаря Князя Оболенскаго, Особая Коммиссія для пересмотра, измѣненія и дополненія всѣхъ вообще постановленій по дѣламъ книгопечатанія. Вмѣстѣ съ тѣмъ Именнымъ Высочайшимъ Указомъ Правительствующему Сенату, послѣдовавшимъ 10 Марта 1862 года, вышеупомянутое Главное Управленіе цензуры было упразднено, съ причисленіемъ членовъ этого учрежденія къ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ, на которое и возложено наблюденіе, чтобы въ книгахъ, брошюрахъ, періодическихъ изданіяхъ и вообще произведеніяхъ печати не появлялось ничего противнаго цензурнымъ правиламъ. Затѣмъ, въ Маѣ 1862 года, составлены были въ Министерствѣ Народнаго Просвѣщенія и Высочайше утверждены временныя по цензурѣ правила, долженствовавшія имѣть силу до окончанія работъ Коммиссіи Князя Оболенскаго. При составленіи этихъ правилъ всѣ послѣдовавшія съ 1828 года по 1 Января 1862 года постановленія и распоряженія по цензурѣ были пересмотрѣны, большинство ихъ отмѣнено, а оставшіяся приведены въ систему. Такимъ образомъ, устранены были тѣ затрудненія въ дѣятельности цензурныхъ учрежденій, которыя, какъ упомянуто выше, обусловлены были многочисленностью распоряженій, изданныхъ въ дополненіе и разъясненіе Цензурнаго Устава 1828 года, и отсутствіемъ въ нихъ системы.





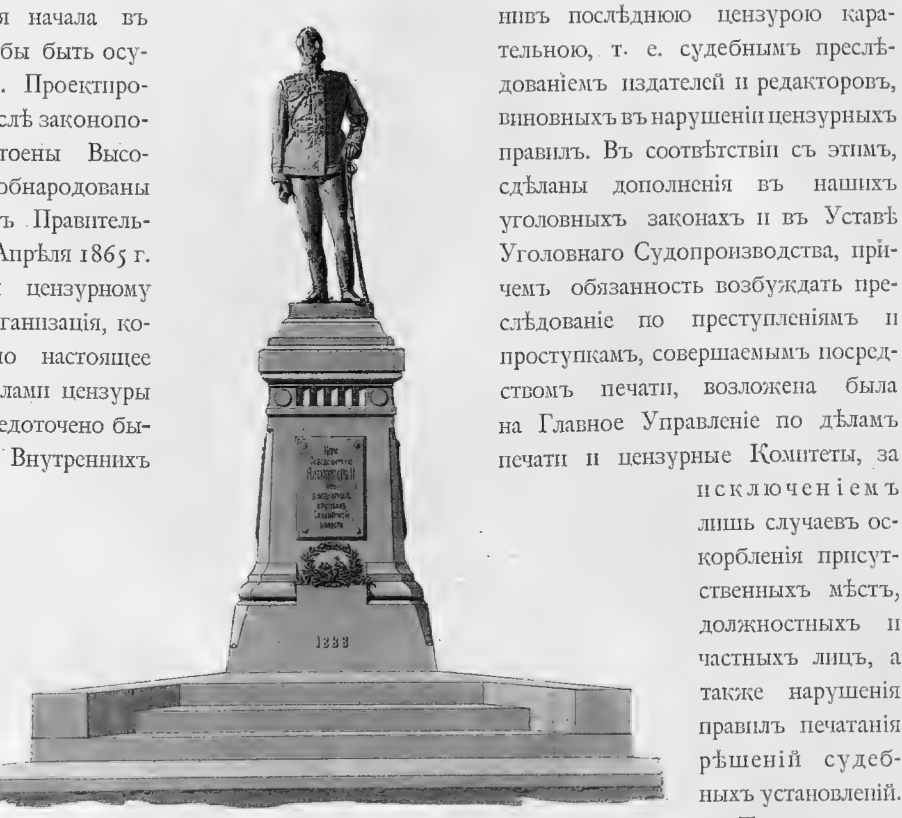
Памятникъ Императору Александру II, въ селѣ Бѣлый-Ключъ, Карсунскаго уѣзда, Симбирской губ.
Сооруженъ мѣстными крестьянами въ 1889 году.

Установленный Высочайшимъ указомъ 10 Марта 1862 года новый порядокъ наблюденія за печатью былъ измѣненъ въ слѣдующемъ же году: по Высочайшему повелѣнію 14 Января 1863 г. все цензурное управленіе передано въ вѣдѣніе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. При этомъ обязанности упраздненнаго Высочайшимъ Указомъ 10 Марта 1862 года Главнаго Управленія Цензуры возложены были на совѣщательное присутствіе Членовъ Совѣта Министра Внутреннихъ Дѣлъ по дѣламъ книгопечатанія, подъ предсѣдательствомъ Товарища Министра (высшій надзоръ за дѣйствіями цензурныхъ учрежденій), и на Предсѣдателя С.-Петербургскаго Цензурнаго Комитета (завѣдываніе исполнительными дѣлами центральнаго управленія цензурою).

Вмѣстѣ съ цензурнымъ вѣдомствомъ переданъ въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ и составленный Коммиссіею Князя Оболенскаго проектъ устава о книгопечатаніи. Но, предварительно внесенія этого проекта въ Государственный Совѣтъ, признано было необходимымъ вновь пересмотрѣть его въ другой Коммиссіи, подъ предсѣдательствомъ того же Князя Оболенскаго, при участіи представителей Министерствъ: Внутреннихъ Дѣлъ, Народнаго Просвѣщенія и Юстиціи и II-го Отдѣленія

Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи. Эта Коммиссія окончила свои занятія въ Іюнѣ 1863 года. Результатомъ ея работъ былъ новый проектъ устава о книгопечатаніи, который, по исправленіи его Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ и по полученіи заключеній подлежащихъ Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями, 17 Ноября 1864 года былъ представленъ въ Государственный Совѣтъ.

Послѣ подробнаго и всесторонняго обсужденія проекта устава о книгопечатаніи въ Департаментѣ Законовъ и въ Общемъ Собраніи Государственнаго Совѣта признано наиболѣе удобнымъ, вмѣсто утвержденія этого устава, ограничиться изданіемъ дополнительныхъ постановленій къ существующему законодательству, которыя, внося новыя начала въ это послѣднее, могли бы быть осуществлены немедленно. Проектированныя въ этомъ смыслѣ законоположенія были удостоены Высочайшаго утвержденія и обнародованы Высочайшимъ Указомъ Правительствующему Сенату 6 Апрѣля 1865 г. Закономъ 6 Апрѣля цензурному управленію дана та организація, которая существуетъ по настоящее время: завѣдываніе дѣлами цензуры и печати вообще сосредоточено было при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ, подъ высшимъ наблюденіемъ Министра, въ Главномъ Управленіи по дѣламъ печати. Тотъ же законъ внесъ существенное нововведеніе и въ самый порядокъ цензурнаго надзора за произведеніями печати, освободивъ нѣкоторыя категоріи ихъ отъ предварительной цензуры и замѣнивъ послѣднюю цензурою карательною, т. е. судебнымъ преслѣдованіемъ издателей и редакторовъ, виновныхъ въ нарушеніи цензурныхъ правилъ. Въ соотвѣтствіи съ этимъ, сдѣланы дополненія въ нашихъ уголовныхъ законахъ и въ Уставѣ Уголовнаго Судопроизводства, причемъ обязанность возбуждать преслѣдованіе по преступленіямъ и проступкамъ, совершаемымъ посредствомъ печати, возложена была на Главное Управленіе по дѣламъ печати и цензурные Комитеты, за исключеніемъ лишь случаевъ оскорбленія присутственныхъ мѣстъ, должностныхъ и частныхъ лицъ, а также нарушенія правилъ печатанія рѣшеній судебныхъ установленій.



Памятникъ Царю-Освободителю въ Салаирскомъ рудникѣ, Томской губерніи.

Сооруженъ крестьянами Салаирской волости въ 1889 году.

Тотчасъ по изданіи закона 6 Апрѣля 1865 г. послѣдовало, 11 того же Апрѣля, Высочайшее разрѣшеніе ввести въ дѣйствіе съ 1 Сентября 1865 года проектированные Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ штаты цензурнаго вѣдомства.

Затѣмъ, Высочайшимъ повелѣніемъ 12 Іюня 1867 года въ вѣдѣніе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ передано было наблюденіе за общественными и публичными библіотеками, надзоръ за коими до того времени принадлежалъ къ числу обязанностей Министерства Народнаго Просвѣщенія.

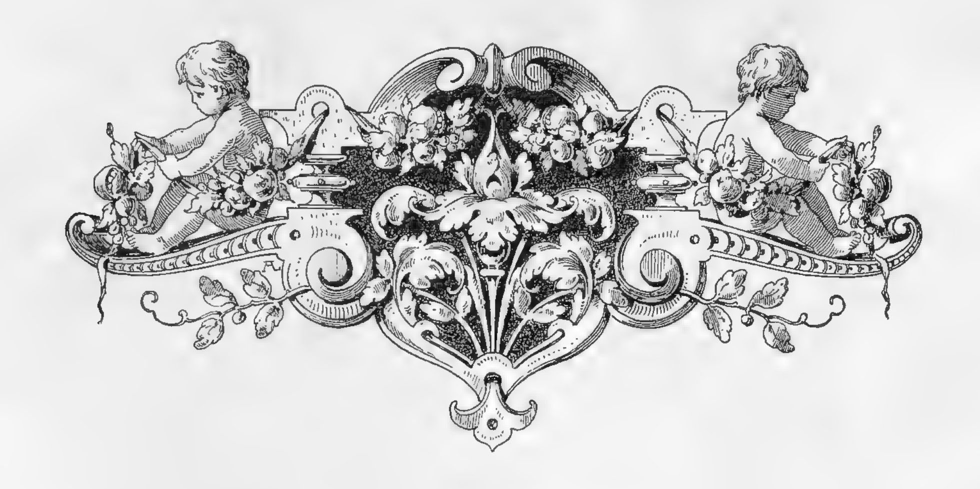
Въ 1869 году, на основаніи Высочайшаго повелѣнія отъ 17 Сентября этого года, существовавшія до того времени въ Царствѣ Польскомъ цензурныя учрежденія (Комитетъ и отдѣлъ періодической печати) преобразованы были въ Варшавскій Цензурный Комитетъ, который и присоединенъ

къ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ по Главному Управленію по дѣламъ печати на одинаковыхъ съ прочими цензурными учрежденіями основаніяхъ.

Въ началѣ семидесятыхъ годовъ выяснилась необходимость дополненія закона 6 Апрѣля 1865 года новыми законоположеніями, касающимися безцензурныхъ изданій. По дѣйствующимъ цензурнымъ правиламъ изданія этой категоріи могли быть запрещаемы къ выпуску въ свѣтъ не иначе какъ по суду, въ предѣлахъ, указанныхъ общимъ уложеніемъ о наказаніяхъ. Между тѣмъ, въ печати нерѣдко появлялись и такія безцензурныя изданія, которыя, будучи наполнены вредными лжеученіями, тѣмъ не менѣе не заключали въ себѣ прямого нарушенія какой либо статьи дѣйствующихъ уголовныхъ законовъ. Поэтому въ концѣ шестидесятыхъ и въ началѣ семидесятыхъ годовъ проникло въ обращеніе не мало вредныхъ изданій. Въ цѣляхъ устраненія столь нежелательнаго явленія, Высочайше утвержденнымъ 7 Іюня 1872 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта Министру Внутреннихъ Дѣлъ, независимо отъ возбужденія судебныхъ преслѣдованій, предоставлено право представлять на разрѣшеніе Комитета Министровъ вопросы о запрещеніи выпуска въ свѣтъ такихъ безцензурныхъ книгъ и отдѣльныхъ нумеровъ безцензурныхъ повременныхъ изданій, выходящихъ рѣже одного раза въ недѣлю, распространеніе которыхъ будетъ признано имъ особенно вреднымъ.

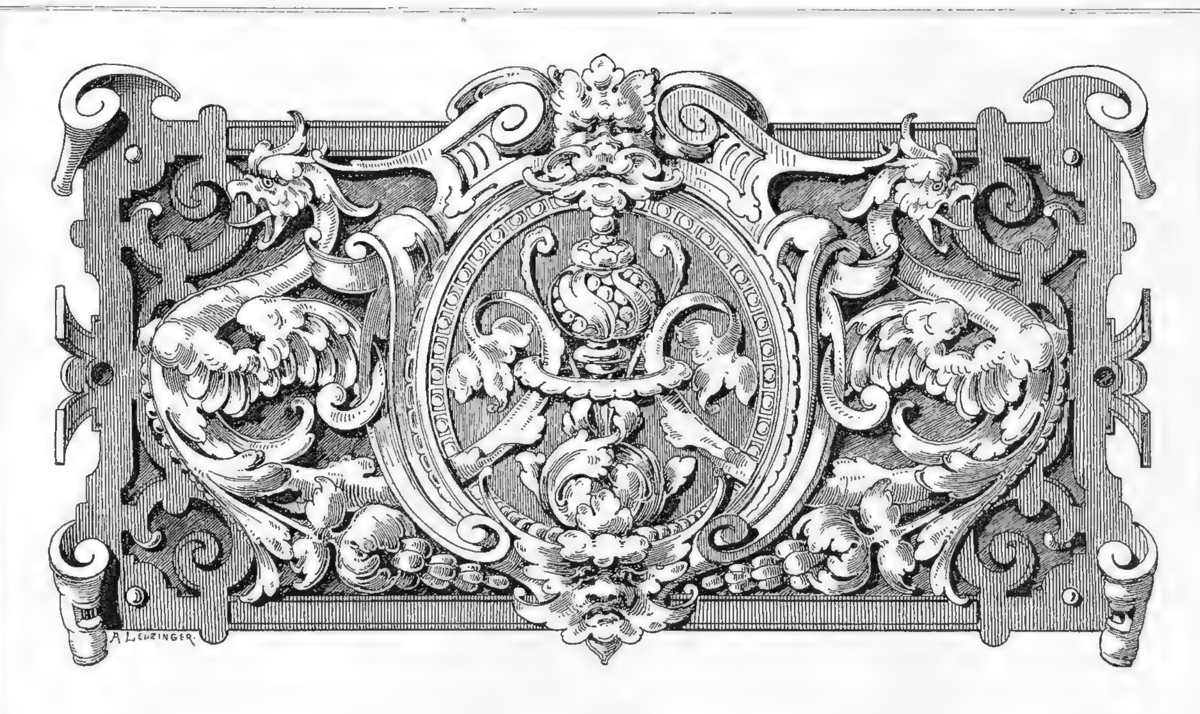
Другое весьма важное дополненіе закона о печати сдѣлано было, по иниціативѣ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, въ слѣдующемъ 1873 году. Дѣйствовавшими въ то время законоположеніями о цензурѣ и печати не были предусмотрѣны случаи, когда по высшимъ правительственнымъ соображеніямъ представлялось необходимымъ, чтобы повременная печать въ теченіи нѣкотораго времени не касалась какого либо вопроса внѣшней или внутренней политики, гласное обсужденіе котораго можетъ быть сопряжено со вредомъ для государства. Для восполненія этого пробѣла въ законодательствѣ о печати, новымъ закономъ (Высочайше утвержденное 16 Іюня 1873 года мнѣніе Государственнаго Совѣта) было постановлено: «Если по соображеніямъ высшаго Правительства найдено будетъ неудобнымъ оглашеніе или обсужденіе въ печати, въ теченіи нѣкотораго времени какого либо вопроса государственной важности, то редакторы изъятыхъ отъ предварительной цензуры повременныхъ изданій поставляются о томъ въ извѣстность чрезъ Главное Управленіе по дѣламъ печати, по распоряженію Министра Внутреннихъ Дѣлъ».

Изложенными мѣропріятіями исчерпываются наиболѣе существенные моменты исторіи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ за время съ 1862 по 1881 годъ, поскольку она касалась дѣлъ печати.





ЛЕВЪ САВВИЧЪ МАКОВЪ род. въ 1830 г.; образованіе получилъ въ Пажескомъ Корпусѣ; съ 1849 г. состоялъ въ военной службѣ; въ 1858 г. былъ причисленъ къ Мин-ву Внутр. Дѣлъ; въ 1861 г. назначенъ чиновникомъ особыхъ при Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ порученій VI класса, по крестьянскимъ дѣламъ; въ 1865 г.—правителемъ Особенной Канцеляріи Министра, въ 1876 г.—Товарищемъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ; въ 1878 г. пожалованъ въ Статсъ-Секретари и въ томъ же году назначенъ Управляющимъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ; въ 1880 г. отъ этой должности уволенъ и назначенъ Министромъ Почтъ и Телегр. и Главноначальствующимъ надъ Деп-омъ Духовныхъ Дѣлъ Иностр. Исповѣданій; въ этомъ же году произведенъ въ Дѣйствительные Тайные Совѣтники; въ 1881 г. уволенъ отъ занимаемыхъ должностей, по случаю упраздненія ихъ, и назначенъ членомъ Государственнаго Совѣта; † въ 1883 г.



VII.

ДѢЛА ВѢРОИСПОВѢДНЫЯ.

Относительно дѣлъ вѣроисповѣдныхъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ въ теченіе всего описываемаго періода держалось принципа полной терпимости, на сколько такая терпимость можетъ согласоваться съ интересами государственнаго порядка. Такое направленіе особенно ясно выразилось въ отношеніи къ расколу.

Уже 17 Апрѣля 1855 г. послѣдовало Высочайшее повелѣніе, коимъ хотя и оставлены въ силѣ мѣры, выработанныя противъ раскола Особымъ Секретнымъ Комитетомъ, учрежденнымъ въ послѣдніе годы предшествовавшаго царствованія, но вмѣстѣ съ тѣмъ указывалось, чтобы «мѣры сіи были приводимы въ исполненіе постепенно, съ осторожностію и соображаясь съ послѣдствіями, кои на опытѣ оказываться будутъ отъ введенія оныхъ».

Затѣмъ разрѣшаются частныя ходатайства Московскихъ фабрикантовъ и заводчиковъ раскольниковъ дозволеніемъ имъ записываться въ купечество на временномъ гильдійскомъ правѣ и содержать фабрики и заводы. Далѣе идетъ освобожденіе отъ рекрутской повинности купцовъ раскольниковъ, состоящихъ на временномъ правѣ съ разрѣшеніемъ нанимать изъ среды своей за себя рекрутъ и упраздненіе Особаго Комитета, съ передачею производившихся въ ономъ дѣлъ вновь учрежденному Секретному Совѣщательному Комитету, подъ предсѣдательствомъ Митрополита С.-Петербургскаго и Новгородскаго.

Насколько Императоръ Александръ Николаевичъ относился съ участіемъ къ раскольникамъ и какое значеніе онъ придавалъ правильному разрѣшенію вопроса о расколѣ, видно, между прочимъ, изъ слѣдующей Высочайшей резолюціи, послѣдовавшей на всеподданнѣйшемъ докладѣ Московскаго Военнаго Генералъ-Губернатора, по поводу ходатайства Московскихъ поповцевъ о дозволеніи имъ священства, не подчиненнаго духовному начальству (11-го Апрѣля 1857 года): «Дѣло это внести

неотлагательно на разсмотрѣніе Секретнаго Комитета, причемъ обращаю вниманіе гг. членовъ на важность сего государственнаго и, можно сказать, жизненнаго для насъ вопроса и ожидаю полнаго и откровеннаго ихъ мнѣнія для успокоенія колеблющейся моей совѣсти въ этомъ важномъ дѣлѣ, т. е. какъ согласовать выгоды нашей церкви съ государственными выгодами, ибо дѣло идетъ объ успокоеніи умовъ пяти милліоновъ людей».

При такихъ условіяхъ, принужденіе, какъ мѣра борьбы противъ раскола, уступила мѣсто другимъ пріемамъ: всестороннему изученію самого раскола и постепенному подавленію его путемъ нравственнаго воздѣйствія и народнаго просвѣщенія. Въ этомъ именно смыслѣ и состоялся Высочайшій Указъ 1858 г. Указомъ этимъ вновь образованному Секретному Комитету преподана по отношенію къ расколу новая программа, которою между прочимъ, предписывалось: 1) чтобы кругъ дѣйствій, сего Комитета былъ ограниченъ разсмотрѣніемъ общихъ правительственныхъ мѣръ, которыя



Памятникъ Императору Александру II, въ гор. Ченстоховѣ, Петроковской губ.
Сооруженъ въ 1889 году.

ни въ какомъ случаѣ не должны были носить на себѣ характеръ принудительныхъ или насильственныхъ мѣръ, 2) чтобы всѣ дѣла получили теченіе по общему установленному закономъ порядку, т. е. чтобы дѣла законодательныя вносились въ Государственный Совѣтъ, послѣ подготовительныхъ работъ въ Комитетѣ, дѣла высшаго административнаго значенія—въ Комитетъ Министровъ и судебныя—въ подлежащія судебныя мѣста, и въ 3) чтобы Министерство Внутреннихъ Дѣлъ озаботилось напечатаніемъ собранія постановленій о расколѣ, составленіемъ исторіи раскола, а также составленіемъ особаго наставленія для руководства въ дѣйствіяхъ по дѣламъ до раскола относящимся, какъ полицейскихъ чиновъ, такъ и духовенства.

Послѣднее требованіе Указа исполнено въ Октябрѣ 1858 г. «Наставленіе» было составлено въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Оберъ-Прокуроромъ Святѣйшаго Синода, просмотрѣно въ Секретномъ Комитетѣ и, будучи представлено Государю Императору, удостоилось Высочайшаго одобренія. Въ основаніе сего «Наставленія» положено было полное невмѣшательство духо-

венства въ распоряженія гражданской власти, причемъ за духовенствомъ остался лишь кругъ дѣйствій чисто духовныхъ. Не прекративъ дѣйствія законовъ, воспрещающихъ раскольникамъ устройство моленныхъ и совершеніе богослуженія, въ смыслѣ публичнаго оказательства раскола, Наставленіе въ то же время оградило расколъ отъ преслѣдованія за одно религіозное убѣжденіе. Относительно совращенныхъ указывались однѣ лишь мѣры духовнаго вразумленія, причемъ измѣнялся самый порядокъ такихъ вразумленій: прежде раскольники вызывались съ этою цѣлію въ Консисторіи, посылались въ монастыри и т. п., теперь постановлено: «чтобы назиданія и увѣщанія надъ совращенными производились безъ отвлеченія отъ мѣстъ ихъ жительства и отъ обыкновенныхъ ихъ работъ и занятій».



Памятникъ Императору Александру II, въ гор. Самарѣ.
Сооруженъ въ 1889 году.

Въ послѣдніе годы Министерство Внутреннихъ Дѣлъ исходатайствовало рядъ Высочайшихъ повелѣній, расширявшихъ какъ свободу раскольниковъ въ религіозномъ отношеніи, такъ и гражданскія права ихъ. Такъ, дѣтямъ раскольниковъ дозволено обучаться въ общихъ школахъ, безъ обязательнаго присутствія на урокахъ Закона Божія; раскольничьи лже-попы освобождены отъ преслѣдованія и розысковъ; за нѣкоторыми раскольничьими богадѣльнями признано законное существованіе, другимъ дарованы новые уставы; заграничнымъ раскольникамъ менѣе вредныхъ сектъ разрѣшенъ въѣздъ въ Россію, а Русскимъ—отлучки за границу, съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ; постоянно разрѣшалось исправленіе обветшавшихъ раскольничьихъ моленъ и снималось запрещеніе съ молитвен-

ныхъ зданій, устроенныхъ противозаконно, а въ концѣ періода разрѣшеніе такого рода дѣлъ предоставлено Министру Внутреннихъ Дѣлъ.

Изъ мѣръ, облегчившихъ гражданское положеніе раскольниковъ, наибольшее значеніе имѣло признаніе законной силы за раскольничьими браками, заявленными гражданскимъ властямъ и внесенными въ особыя метрическія книги. Кромѣ того, раскольникамъ разрѣшено записываться въ гильдіи на общемъ основаніи; они допущены къ службѣ общественной и по выборамъ; нѣкоторые удостоены почетныхъ наградъ и знаковъ отличія.

Такое направленіе Министерства въ раскольничьихъ дѣлахъ не осталось безъ благихъ результатовъ. Значительное количество раскольниковъ, прежде относившихся къ Правительству безусловно враждебно, теперь совершенно измѣнили свое мнѣніе, и среди Всеподданнѣйшихъ адресовъ, по случаю 25-лѣтія царствованія Императора Александра II, особенною теплотою и искренностію выдѣлялся адресъ Московскихъ раскольниковъ.

Вѣротерпимость, такъ ярко сказавшаяся въ отношеніяхъ къ расколу, примѣнялась Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ и къ другимъ инославнымъ исповѣданіямъ. Воздерживаясь отъ излишняго вмѣшательства въ религіозный бытъ иновѣрцевъ, Министерство не отказывало имъ въ помощи, когда могло, безъ ущерба для государственныхъ интересовъ, содѣйствовать духовному благоустройству иновѣрныхъ общинъ. Такъ, въ первые годы царствованія Императора Александра Николаевича Министерство было занято окончательнымъ устройствомъ Тираспольской римско-католической епархіи для католиковъ, проживающихъ на Югѣ Россіи



Памятникъ Императору Александру II, въ Нижне-Тагильскомъ заводѣ, Пермской губ., Верхотурскаго уѣзда.
Сооруженъ въ 1895 году.

(преимущественно Нѣмцевъ). Существованіе этой епархіи вызывалось дѣйствительною необходимостью, такъ какъ весьма значительная часть Волжскихъ и Новороссійскихъ колонистовъ принадлежала къ католическому исповѣданію. Епископская каѳедра была учреждена въ Саратовѣ, какъ наиболѣе центральной мѣстности. Въ общемъ, это дѣло прошло безъ особыхъ затрудненій; только устройство семинаріи въ новой епархіи потребовало особыхъ мѣръ, такъ какъ во всемъ краю не оказалось нѣмецкихъ священниковъ, которымъ можно было бы поручить завѣдываніе этимъ учебнымъ заведеніемъ, да сверхъ того, дѣти мѣстныхъ колонистовъ не обладали предварительной подготовкой, которая позволила бы имъ поступить въ семинарію и впослѣдствіи священнослужительствовать

въ родныхъ поселеніяхъ. Но вскорѣ и эти затрудненія были улажены: священниковъ-руководителей пригласили изъ Баваріи, а для подготовки дѣтей въ семинарію, при ней учреждено приготовительное училище. Такимъ образомъ, къ концу періода семинарія выпустила до 100 священниковъ, русскихъ уроженцевъ нѣмецкаго происхожденія, которые и заняли большинство должностей въ епархіи.

На западныхъ окраинахъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ вынуждено было дѣйствовать относительно католическаго духовенства иначе. Возстаніе 1863 г. обнаружило, что мѣстные католическіе священники отождествляли польскія стремленія съ преданностью Церкви и не щадили усилій, пропагандируя такія убѣжденія среди паствы не только Польской, но и Литовской, даже Бѣлорусской. Многія духовныя лица приняли непосредственное участіе въ бандахъ. Исключительныя событія потребовали и мѣръ исключительныхъ. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, прежде всего, учредило строгій контроль надъ личнымъ составомъ епархій, чтобы не допускать въ приходы неблагонадежныхъ священниковъ. Затѣмъ пришлось прибѣгнуть къ крайней мѣрѣ: многіе священники были высланы изъ края подъ надзоръ полиціи, а епископъ Виленскій былъ устраненъ отъ управленія епархіей. Признано было необходимымъ хотя отчасти ограничить наружныя проявленія католическаго культа, которыя послужили средствомъ для увеличенія обаянія католицизма и для униженія Православной Церкви. Такъ, запрещены торжественныя процессіи при похоронахъ, крестные ходы внѣ церквей, устройство при дорогахъ статуй святыхъ, построеніе множества часовень, дробленіе приходовъ и основаніе филіальныхъ церквей. Католическая проповѣдь въ Западномъ краѣ подчинена особымъ правиламъ. Католическіе монастыри приняли въ возстаніи дѣятельное участіе; зданія ихъ часто служили мѣстомъ склада оружія и припасовъ, а сами монахи неоднократно уходили въ банды. Поэтому, всѣ монастыри, которые принимали участіе въ мятежныхъ дѣйствіяхъ или оказались особенно вредными въ политическомъ отношеніи, были закрыты. Тѣ монастырскія церкви, которыя посѣщались мѣстными жителями, оставлены открытыми для богослуженія и въ упраздненныхъ монастыряхъ. Эта мѣра привела къ тому, что изъ 50 монастырей, бывшихъ въ западномъ краѣ до возстанія, къ 1880 году осталось только 19.



Памятникъ Царю-Освободителю въ гор. Черниговѣ.
Сооруженъ въ 1897 году на средства обывателей.

Но съ постепеннымъ умиротвореніемъ края смягчались и ограничительны мѣры. Такъ, сообразно дѣйствительной потребности, допущено совершать богослуженіе во многихъ закрытыхъ церквахъ; число такихъ разрѣшеній по одной Виленской губерніи достигло 86. Точто также значительно расширено право совершать крестные ходы и сооружать кресты при дорогахъ и на поляхъ. Высланные изъ Западнаго края католическіе священники (кромѣ немногихъ) въ 1871 г. были освобождены отъ надзора полиціи, и имъ разрѣшено переселяться во внутренніе города Имперіи, а въ 1872 году Мини-

стерство испросило Высочайшее повелѣніе, разрѣшавшее назначать лучшихъ изъ такихъ священниковъ викарными въ церкви Великорусскихъ губерній; остальные получили денежное вспоможеніе отъ казны.

Не ограничивась временными экстраординарными мѣрами, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ прибѣгло и къ нѣкоторымъ органическимъ преобразованіямъ, что стало совершенно возможнымъ, когда связывавшій наше Правительство конкордатъ съ Римомъ былъ объявленъ, по настоянію Н. А. Милютина, недѣйствительнымъ (1866 г.). Число римско-католическихъ епархій не соотвѣтствовало дѣйствительной потребности. Двѣ изъ нихъ, Каменецкая и Минская, каждая въ предѣлахъ одной губерніи, съ незначительнымъ католическимъ населеніемъ, упразднены; первая—въ 1867 г., вторая—въ 1869 г. Въ 1868 г. воспослѣдовало Высочайшее соизволеніе на переводъ каѳедры Могилевскаго Архіепископа, вмѣстѣ съ капитуломъ и консисторіей, въ С.-Петербургъ. Такой шагъ не только соотвѣтствовалъ общему характеру мѣръ, принятыхъ въ отношеніи Западнаго края, но и являлся практически необходимымъ, такъ какъ Могилевскій Архіепископъ, предсѣдательствующій по закону въ римско-католической духовной коллегіи, уже съ конца XVIII вѣка имѣлъ постоянное пребываніе въ столицѣ. Фактическій переводъ каѳедры въ С.-Петербургъ состоялся лишь въ 1873 году, когда окончена постройка зданій для помѣщенія этого управленія.



Часовня въ память Императора Александра II, въ гор. Вышнемъ-Волочкѣ.
Сооружена въ 1898—1899 гг.

Дисциплинарное заключеніе провинившихся священниковъ въ монастыри находилось въ полной власти епархіальнаго начальства, но безконтрольное пользованіе епископовъ такою властью приводило къ большимъ неудобствамъ, и къ постояннымъ жалобамъ наказуемыхъ на несправедливыя преслѣдованія. Въ виду этого, 11 Марта 1877 года состоялось Высочайшее повелѣніе, которое поставило заточеніе римско-католическихъ священниковъ въ зависимость отъ согласія гражданской власти.

Особенное вниманіе привлекли къ себѣ римско-католическія семинаріи. Многолѣтнія усилія, направленныя къ улучшенію этихъ заведеній, встрѣчали непрерывное и упорное противодѣйствіе въ духовенствѣ. Оно уклонялось не только отъ усиленія образовательныхъ средствъ и отъ введенія лучшихъ пріемовъ преподаванія, но даже отъ матеріальныхъ и гигіеническихъ улучшеній. Достигать соглашенія съ духовною властью по самымъ второстепеннымъ вопросамъ относительно устройства семинарій, было настолько трудно, что пришлось вести дѣло не общими мѣрами, а частичными, добиваясь уступокъ шагъ за шагомъ. Главнѣйшимъ результатомъ заботъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ по этой части было то, что во всѣхъ семинаріяхъ постепенно усилилось преподаваніе русскаго языка, отечественной исторіи и географіи. Къ концу періода уровень знанія семинаристовъ по русскому языку значительно повысился, и большинство молодыхъ католическихъ священниковъ не только въ Имперіи, но и въ губерніяхъ Царства Польскаго, свободно владѣли государственнымъ языкомъ. Наконецъ, въ 1879 г. утверждено новое Положеніе о римско-католической духовной семинаріи въ С.-Петербургѣ и учреждена самая семинарія. Это Положеніе закрѣпило тѣ итоги, которыхъ постепенно добилось Министерство отъ католическаго духовенства, и послужило основаніемъ для распространенія новыхъ требованій на всѣ католическія семинаріи Имперіи.

Право употреблять русскій языкъ при богослуженіи и вообще въ дѣлахъ религіи признавалось въ прежнее время исключительною принадлежностью Православной Церкви. Въ 1848 г. послѣдовало даже Высочайшее повелѣніе о воспрещеніи употреблять русскій языкъ для проповѣдей въ иновѣрческихъ церквахъ. Но съ теченіемъ времени такой взглядъ измѣнился. Прежде всего употребленіе русскаго языка въ богослуженіи было дозволено реформатамъ и лютеранамъ; затѣмъ разрѣшено изданіе римско-католическаго катехизиса на русскомъ языкѣ и отпущено пособіе на отпечатаніе римско-католическаго требника по русски; въ 1868 г. послѣдовало Высочайшее повелѣніе о воспрещеніи римско-католическимъ священникамъ употреблять польскій языкъ при исполненіи духовныхъ требъ нижнимъ воинскимъ чинамъ. Всѣ эти частныя мѣры завершились въ 1869 г. Высочайшимъ соизволеніемъ на то, чтобы иновѣрцы, которые роднымъ языкомъ считаютъ русскій, въ томъ или другомъ его нарѣчіи, не были лишены права пользоваться имъ въ дѣлахъ своей религіи. Бѣлорусскіе католики отнеслись къ такому акту Верховной Власти съ радостью и довѣріемъ; отъ нихъ стали поступать ходатайства о дозволеніи совершать въ ихъ церквахъ дополнительное богослуженіе на русскомъ языкѣ, но скоро движеніе это было ослаблено усиліями священниковъ—поляковъ и мѣстныхъ польскихъ землевладѣльцевъ, на помощь которымъ подоспѣли внушенія и угрозы Римской Куріи. Однако, къ концу эпохи ровно половина католическихъ церквей въ Минской губерніи (25 изъ 50) употребляли при богослуженіи русскій языкъ; къ нимъ присоединилась и католическая церковь въ г. Нѣжинѣ, Черниговской губ.



Памятникъ Императору Александру II, въ гор. Калишѣ. Открытъ въ 1900 году.

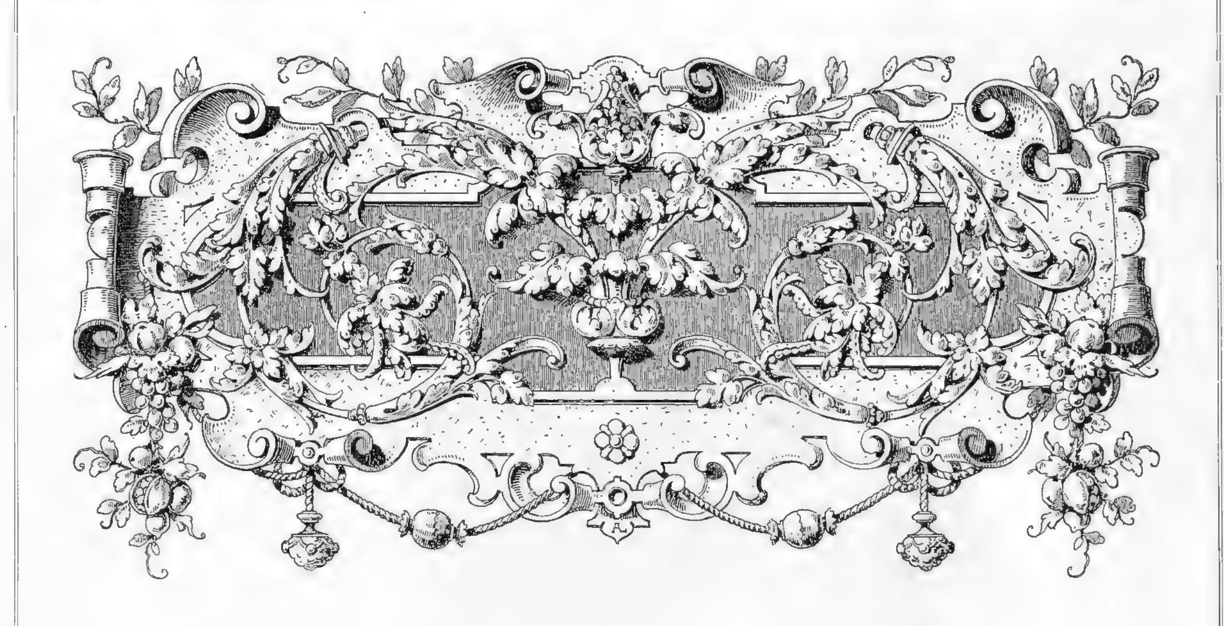
Благоволительное отношеніе Правительства къ евангелическо-лютеранскому и армяно-григоріанскому исповѣданіямъ, не выходившимъ за предѣлы допускаемой въ Россіи терпимости, наконецъ такое-же заботливое отношеніе къ католической Тирaспольской епархіи, далекой отъ политическихъ стремленій, совершенная терпимость къ еврейскимъ религіознымъ учрежденіямъ и появившимся вновь иновѣрнымъ ученіямъ служили Министерству Внутреннихъ Дѣлъ путеводною нитью и дали возможность охранить въ отношеніи иновѣрныхъ исповѣданій авторитетъ и значеніе свѣтской власти.

Нельзя не упомянуть еще объ одной функціи возложенной на Министерство Внутреннихъ Дѣлъ и имѣющей ближайшее отношеніе къ дѣламъ религіознымъ,—именно о церковномъ строительствѣ на западныхъ окраинахъ. Большая часть тамошнихъ храмовъ, особенно же перешедшіе изъ уніи, издавна отличались своимъ убожествомъ. Еще въ 1831 г. Императоръ Николай Павловичъ обратилъ вниманіе на печальное состояніе церквей въ Юго-Западныхъ губерніяхъ. Тогда же и было приступлено къ возобновленію церквей, въ казенныхъ имѣніяхъ—на счетъ казны, а во владѣльческихъ—посредствомъ призыва самихъ помѣщиковъ Именемъ Его Величества. Но помѣщики уклонялись подъ разными предлогами, и церкви, оставаясь безъ исправленія, съ каждымъ годомъ ветшали и разрушались. Такое равнодушіе помѣщиковъ, по большей части иновѣрцевъ, къ религіознымъ нуждамъ подвластнаго имъ

населенія, побудило Правительство взять это дѣло въ свои руки; заботы о церквахъ Западнаго края были возложены, особыми Высочайшими повелѣніями, на Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. Первоначально, съ 1858 г., къ Министерству перешла постройка православныхъ церквей въ девяти Западныхъ губерніяхъ, затѣмъ, съ 1869 г.—въ десяти Привислинскихъ и, наконецъ, съ 1870 г.—въ трехъ губерніяхъ Прибалтійскаго края.

Принявъ такое сложное дѣло, Министерство собрало самыя тщательныя данныя, чтобы устроить его сообразно съ мѣстными нуждами и средствами. Для каждой изъ указанныхъ трехъ группъ выработаны были особыя правила, которыя дали возможность, соблюдая бережливость, обезпечить доброкачественность и благолѣпіе построекъ. Не выпуская изъ своихъ рукъ самаго строгаго контроля Министерство успѣло привлечь къ дѣлу церковнаго строительства и мѣстныя силы. Въ результатѣ въ теченіе описываемой эпохи построено, возобновлено и передѣлано въ Западныхъ губерніяхъ 1.337 храмовъ на счетъ казны и 2.000—на счетъ прихожанъ. Въ губерніяхъ Прибалтійскихъ Министерство возобновило и построило 55 церквей, 49 училищныхъ домовъ и 67 зданій для причта. Въ Привислинскихъ губерніяхъ заботами Министерства сооружено и передѣлано до 250 церквей, до 50 зданій для причта и устроено 16 кладбищъ. Въ концѣ эпохи продолжались работы еще по 143 православнымъ храмамъ, въ томъ числѣ строилось 6 соборовъ.





VIII.

СТАТИСТИЧЕСКІЯ РАБОТЫ.

Министерство Внутреннихъ Дѣлъ съ самаго начала своего существованія признавало важность статистики для административныхъ цѣлей и стремилось сосредоточить точныя и достовѣрныя данныя касательно всѣхъ подвѣдомственныхъ ему отраслей управленія. Но въ теченіи первой половины XIX вѣка всѣ усилія Министерства въ этомъ дѣлѣ оставались безъ результата, и только въ описываемую эпоху удалось выработать болѣе удовлетворительные пріемы для собиранія статистическихъ свѣдѣній и получить цѣнныя свѣдѣнія по цѣлому ряду важнѣйшихъ вопросовъ.

Согласно Высочайше утвержденному 4 Марта 1858 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта, образованъ былъ Центральный Статистическій Комитетъ съ цѣлью сосредоточить въ немъ статистическія свѣдѣнія по относящимся до администраціи предметамъ; въ виду предположенной тогда крестьянской реформы, Комитетъ былъ раздѣленъ на два отдѣла—Статистическій и Земскій. На Земскій Отдѣлъ легли всѣ предварительныя работы по уничтоженію крѣпостного состоянія въ Россіи, а Статистическій Отдѣлъ спеціально занялся разработкою статистическихъ данныхъ. На первыхъ порахъ Статистическій Отдѣлъ приступилъ къ обработкѣ и изданію въ свѣтъ свѣдѣній 1856 года о численности и движеніи населенія и о важнѣйшихъ видахъ промышленности, при чемъ первоначально не имѣлъ способовъ подвергать критической оцѣнкѣ достовѣрность самыхъ данныхъ. Тогда же Отдѣлъ приступилъ къ обширной работѣ, которая должна была послужить основаніемъ для всѣхъ послѣдующихъ трудовъ его. Чинамъ городской и уѣздной полиціи поручено было составить списки всѣхъ населенныхъ мѣстъ Имперіи, съ показаніемъ числа дворовъ и жителей, и Отдѣлъ предпринялъ изданіе этихъ списковъ по губерніямъ, присоединяя къ нимъ статистическія описанія губерній, въ связи съ историческими свѣдѣніями о заселеніи края. Изданіе это коснулось 36 губерній Европейской Россіи и 3-хъ Сибирскихъ.

При дальнѣйшихъ своихъ трудахъ Отдѣлъ обнаружилъ полное разногласіе между тремя важнѣйшими оффиціальными источниками, по которымъ производилось до тѣхъ поръ исчисленіе народонаселенія въ Россіи: ревизія, законченная въ 1858 году дала одни цифры, донесенія губернаторовъ— совсѣмъ другія, по метрическимъ записямъ получались третьи. Впервые стало ясно, что ни одинъ изъ этихъ источниковъ не даетъ доброкачественнаго статистическаго матеріала. На очередь выдвинулся,



Памятникъ Императору Александру II, въ гор. Минскѣ.
Сооруженъ въ 1900 году.

такимъ образомъ, вопросъ о подготовкѣ новыхъ пріемовъ и способовъ для собиранія статистическихъ данныхъ. Въ этихъ именно видахъ Статистическій Отдѣлъ прежде всего озаботился прочнымъ устройствомъ мѣстныхъ статистическихъ органовъ, и 26 Декабря 1868 года было Высочайше утверждено новое положеніе о губернскихъ и областныхъ статистическихъ комитетахъ. Комитеты эти образованы, подъ предсѣдательствомъ Губернаторовъ, изъ членовъ непремѣнныхъ, дѣйствительныхъ и почетныхъ. Непремѣнными членами состоятъ высшія должностныя лица губерніи, профессоръ

статистики мѣстнаго университета, гдѣ таковой существуетъ, представители духовенства (православнаго и другихъ исповѣданій) и городской голова губернскаго города. Дѣйствительные члены избираются изъ мѣстныхъ свѣдущихъ лицъ, а почетные—изъ лицъ, такъ или иначе связанныхъ съ губерніею и извѣстныхъ своими учеными трудами или сдѣлавшихъ крупныя пожертвованія для статистическихъ цѣлей. Изъ числа членовъ комитета избирается помощникъ предсѣдателя, имѣющій ближайшее наблюденіе за ходомъ дѣлъ комитета, а главнымъ исполнителемъ статистическихъ работъ является секретарь, который избирается изъ лицъ, имѣющихъ ученыя степени или, по крайней мѣрѣ, окончившихъ курсъ въ высшемъ учебномъ заведеніи. Секретарь участвуетъ въ засѣданіяхъ комитета на правахъ члена. Въ отношеніи производства работъ и научнаго направленія губернскіе комитеты подчиняются Центральному Статистическому Комитету. Главное назначеніе комитетовъ состоитъ въ исправномъ содержаніи мѣстной административной статистики, а именно—въ установленіи по каждой губерніи правильнѣйшихъ способовъ собиранія точныхъ статистическихъ свѣдѣній о количествѣ и качествѣ земель, о народонаселеніи и производительныхъ силахъ губерніи, а также въ провѣркѣ и обработкѣ этихъ свѣдѣній по однообразнымъ формамъ, установленнымъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ. Кромѣ того комитеты обязаны заботиться о составленіи подробныхъ описаній губерній и замѣчательныхъ мѣстностей въ топографическомъ, историческомъ, промышленномъ, сельскохозяйственномъ и пр. отношеніяхъ и объ изданіи трудовъ своихъ въ свѣтъ. Комитеты имѣютъ право требовать для своихъ изысканій и работъ содѣйствія всѣхъ лицъ и мѣстъ, подчиненныхъ губернскому начальству, и снаряжать экспедиціи для мѣстнаго изученія губерніи, а предсѣдатели комитетовъ—Губернаторы—могутъ командировать для той же цѣли, по опредѣленіямъ комитетовъ, благонадежныхъ лицъ. Губернскіе статистическіе комитеты, несмотря на слабый составъ ихъ рабочихъ силъ и крайнюю скудость средствъ, явились необходимыми органами для провѣрки и разработки свѣдѣній, собираемыхъ при посредствѣ уѣздной полиціи и волостныхъ правленій.



Памятникъ Императору Александру II, въ гор. Астрахани.

Эпоха реформъ подняла много законодательныхъ и административныхъ вопросовъ въ разныхъ

областяхъ государственной жизни, и рѣшеніе почти всѣхъ такихъ вопросовъ было невозможно безъ точныхъ статистическихъ матеріаловъ, такъ что работа Статистическаго Отдѣла постоянно и быстро разросталась. Въ виду такихъ обстоятельствъ, онъ въ 1863 году получилъ расширеніе средствъ и личнаго состава и преобразованъ въ совершенно отдѣльное и самостоятельное учрежденіе при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ, подъ названіемъ Центральнаго Статистическаго Комитета.

Еще до этой реформы, именно въ 1860 г., Комитетъ издалъ свѣдѣнія о крѣпостномъ населеніи Имперіи по даннымъ девятой и десятой ревизій. Первымъ же трудомъ Статистическаго Комитета послѣ расширенія его состава было изданіе подробно разработанныхъ данныхъ о пространствѣ и наличномъ населеніи Имперіи, на основаніи свѣдѣній, собранныхъ полицейскимъ порядкомъ за 1858 г., почти одновременно съ производствомъ десятой ревизіи. Данныя эти были сопоставлены съ ревизскими свѣдѣніями; подробная критическая оцѣнка сихъ послѣднихъ съ полною ясностью подтвердила несостоятельность бывшихъ дотолѣ ревизій въ статистическомъ отношеніи. Въ послѣдующіе годы Центральный Статистическій Комитетъ, сообразно съ потребностями даннаго момента и съ накопленіемъ матеріала по той или другой отрасли, издавалъ отдѣльныя монографіи по разнымъ отраслямъ административной статистики. Эти монографіи выходили въ свѣтъ какъ отдѣльные выпуски сборника, получившаго общее названіе Статистическаго Временника Россійской Имперіи. Здѣсь сосредоточивался матеріалъ о наличномъ населеніи, о движеніи населенія, о разныхъ видахъ промышленности и торговли, о банкахъ и сберегательныхъ кассахъ, о движеніи гуртовъ, о почтовыхъ и телеграфныхъ сношеніяхъ, по статистикѣ финансовой, народнаго просвѣщенія, преступленій, пожаровъ и т. п.

Разрабатывая свѣдѣнія по столь разнообразнымъ отраслямъ, Комитетъ постоянно относился съ критикою къ самымъ качествамъ обрабатываемаго матеріала и къ тѣмъ условіямъ, въ которыхъ находятся у насъ первоначальныя статистическія записи. Вскорѣ для Комитета выяснилось съ очевидностью, что весь получаемый имъ матеріалъ столь же мало надеженъ, какъ и данныя по исчисленію народонаселенія. Улучшить методы первоначальнаго собиранія статистическихъ свѣдѣній на практикѣ было нелегко, но для выясненія принципіальной стороны этого дѣла большую помощь оказалъ Международный Статистическій Конгрессъ, въ сессіяхъ котораго принимали участіе и русскіе статистики. Одна изъ сессій (1872 г.) и происходила въ С.-Петербургѣ. Важное значеніе имѣлъ и съѣздъ секретарей губернскихъ статистическихъ комитетовъ, бывшій въ С.-Петербургѣ въ 1870 году.

И съѣздъ, и конгрессъ имѣли самое благотворное вліяніе на распространеніе въ Россіи правильныхъ понятій о методахъ первоначальнаго собиранія статистическихъ данныхъ. Непосредственнымъ результатомъ международныхъ конгрессовъ была также правильная постановка статистической части въ разныхъ Министерствахъ и возникновеніе въ ихъ составѣ особыхъ органовъ для спеціальной статистики, какъ напримѣръ въ Министерствахъ Юстиціи и Путей Сообщенія. Вмѣстѣ съ тѣмъ конгрессы способствовали распространенію мысли, что въ большихъ государствахъ разработка статистическихъ данныхъ не можетъ быть, по своей громадности, сосредоточена въ одномъ учрежденіи, что спеціальныя статистическія учрежденія въ отдѣльныхъ Министерствахъ весьма полезны и желательны, но что для поддержанія ихъ общей связи и единства дѣйствій необходимо и такое центральное учрежденіе, въ составъ котораго входили бы лица, стоящія во главѣ статистическихъ органовъ разныхъ вѣдомствъ, и рядомъ съ ними — лица, опытныя въ дѣлѣ статистики и извѣстныя своими трудами. Сообразно съ этими началами и былъ реформированъ Статистическій Совѣтъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, на основаніи Высочайше утвержденнаго положенія 24 Мая 1875 г.

Детально изучивъ статистическіе пріемы, употребляемые на Западѣ, и сравнивъ ихъ съ нашими, Комитетъ пришелъ къ твердому убѣжденію, что опредѣлить численность и составъ населенія въ Россіи, какъ и въ другихъ странахъ, возможно только при помощи однодневной поименной переписи всѣхъ безъ исключенія наличныхъ жителей каждой мѣстности. Въ виду такой постановки вопроса, Комитетъ съ 1870 года совершенно отказался отъ разработки данныхъ, добываемыхъ относительно населенія полицейскими учрежденіями, а еще съ 1865 года началъ поощрять губернскіе



Графъ МИХАИЛЪ ТАРІЕЛОВИЧЪ ЛОРИСЪ-МЕЛИКОВЪ род. въ 1825 г.; образованіе получилъ въ Школѣ Гвардейскихъ Подпрапорщиковъ; въ 1843 г. вступилъ въ военную службу; въ 1855 г. назначенъ Начальникомъ Карсской области; въ 1860 г.—Военнымъ Начальникомъ Южнаго Дагестана и Дербентскимъ Градоначальникомъ; въ 1863 г. — И. д. Начальника Терской области; въ 1865 г.—Генералъ-Адъютантомъ; въ 1875 г. произведенъ въ Генералы отъ Кавалеріи; въ 1878 г. возведенъ въ графское достоинство; въ 1879 г. назначенъ Временнымъ Самарскимъ, Саратовскимъ и Астраханскимъ Генералъ-Губернаторомъ и въ томъ-же году—Харьковскимъ Генералъ-Губернаторомъ; въ 1880 г.—Членомъ Государственнаго Совѣта и Главнымъ Начальникомъ Верховной Распорядительной Коммиссіи; въ томъ-же 1880 г.—Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ; въ 1881 г. отъ этой должности уволенъ; † въ 1888 г.



Памятникъ Императору Александру II, въ гор. Москвѣ.

комитеты къ производству, въ видѣ опыта, однодневныхъ переписей по городамъ и подворныхъ описей сельскаго населенія. Къ исходу 1869 года Комитетъ уже настолько выяснилъ методологію переписей примѣнительно къ нашимъ условіямъ, что могъ въ полномъ своемъ составѣ предпринять опытную перепись населенія въ С.-Петербургѣ, по спеціально выработанной программѣ.

Опытъ этотъ увѣнчался полнымъ успѣхомъ; народосчисленіе 1869 г. дало почти на 130.000 жителей болѣе противъ переписи С.-Петербургскаго губернскаго статистическаго комитета 1864 г. и противъ незадолго до того собранныхъ полицейскихъ свѣдѣній, постоянно повторявшихъ почти одну и ту же цифру населенія. Переписи С.-Петербурга 1864 и 1869 гг. были разработаны и особо изданы Центральнымъ Статистическимъ Комитетомъ; при разработкѣ послѣдней переписи, въ первый разъ была употреблена такъ называемая карточная система, значительно подвинувшая впередъ технику статистическихъ работъ и впослѣдствіи съ полнымъ успѣхомъ примѣненная Министерствомъ Юстиціи къ

разработкѣ уголовной статистики. Въ послѣдующіе годы организованы были такія же переписи въ Москвѣ, Кіевѣ, Ригѣ, Казани, Харьковѣ, Ревелѣ, Астрахани, Архангельскѣ, Тифлисѣ и Иркутскѣ. Всѣ эти опыты подтвердили то же, что дала и С.-Петербургская перепись, т. е. крайнее несовершенство прежнихъ способовъ народосчисленія; такъ, Московская перепись дала на 200.000 жителей болѣе противъ свѣдѣній, собранныхъ одновременно съ нею, но прежними способами. Вмѣстѣ съ тѣмъ, всѣ опыты однодневныхъ переписей убѣдили Комитетъ въ томъ, что этотъ единственно правильный методъ народосчисленія вполнѣ примѣнимъ къ Россіи.

Другимъ важнѣйшимъ источникомъ для статистическихъ данныхъ о населеніи служатъ метрическія книги, которыя даютъ цифры относительно движенія населенія, т. е. о бракахъ, рожденіяхъ и смертности. Тщательно ознакомившись съ этими книгами, Комитетъ пришелъ къ выводу, что онѣ ведутся духовенствомъ вообще тщательно и правильно. Если прежнія свѣдѣнія о движеніи населенія были невѣрны, то причина этого заключалась только въ неумѣлой выборкѣ данныхъ изъ метрическихъ книгъ и въ небрежномъ составленіи соотвѣтствующихъ таблицъ чиновниками духовныхъ консисторій, весьма скудно обезпеченными. Поэтому Комитетъ съ одной стороны улучшилъ формы для извлеченія статистическихъ данныхъ изъ метрикъ, а съ другой стороны измѣнилъ самый порядокъ этихъ работъ: частныя таблицы стали составляться ежегодно по каждому приходу отдѣльно, а затѣмъ доставлялись въ губернскіе комитеты, которымъ поручено дѣлать сводку таблицъ по уѣздамъ и губерніямъ. Соглашеніе по этому поводу между Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ и духовнымъ начальствомъ послѣдовало въ 1866 г., а съ 1867 г. данныя по движенію населенія стали безостановочно разрабатываться по новымъ формамъ и вскорѣ дали много выводовъ, весьма важныхъ для администраціи.

Вообще, Центральный Статистическій Комитетъ, съ самаго начала своего существованія, отвѣчалъ, по мѣрѣ возможности, на самые разнообразные запросы многочисленныхъ правительственныхъ коммиссій, на которыя возлагалось составленіе законопроектовъ по различнымъ областямъ законодательства.

Такъ, дѣйствовавшая въ 1871 и 1872 годахъ Коммиссія о воинской повинности приняла за исходную точку всѣхъ своихъ работъ цифры, доставленныя Центральнымъ Статистическимъ Комитетомъ. Новая система воинской повинности могла быть установлена только тогда, когда въ распоряженіи Коммиссіи оказалось точное число лицъ, достигающихъ ежегодно 21-лѣтняго возраста. Соображая это число съ предполагаемымъ количественнымъ составомъ арміи, Коммиссія опредѣлила порядокъ отбыванія воинской повинности, возможныя льготы и т. п. Исчисленіе населенія по возрастамъ доставилъ именно Статистическій Комитетъ, и цифры эти сослужили свою службу въ одной изъ важнѣйшихъ реформъ XIX вѣка. Однако Коммиссія о воинской повинности все-таки пришла къ убѣжденію, что возрастный составъ населенія не можетъ быть точно опредѣленъ безъ всеобщей народной переписи на новыхъ основаніяхъ, отчетливо разъясненныхъ Комитетомъ и Международнымъ Статистическимъ Конгрессомъ. Государственный Совѣтъ, при разсмотрѣніи вопроса о воинской повинности, согласился съ этимъ мнѣніемъ. Тогда Министръ Финансовъ, въ вѣдѣніи котораго находились прежнія ревизіи податного населенія, испросилъ въ 1876 г. Высочайшее соизволеніе на учрежденіе особой Коммиссіи объ учетѣ лицъ, подлежащихъ воинской повинности. Эта Коммиссія, при дѣятельной помощи Центральнаго Статистическаго Комитета, выработала проектъ положенія о всеобщей народной переписи на новыхъ, строго научныхъ основаніяхъ. Однако наступленіе Русско-Турецкой войны, а затѣмъ разсмотрѣніе другихъ государственныхъ вопросовъ, еще болѣе насущныхъ, замедлили окончательное разрѣшеніе этого важнаго дѣла, и оно осуществилось значительно позже.

Статистическій Совѣтъ, реформированный почти одновременно съ учрежденіемъ Коммиссіи по воинской повинности, первою своею задачею поставилъ принятіе всѣхъ необходимыхъ предварительныхъ мѣръ для предстоящей народной переписи. Мѣры эти заключались въ обширномъ обслѣдованіи всѣхъ населенныхъ мѣстностей Имперіи по единицамъ землевладѣнія и въ распредѣленіи ихъ по волостямъ. При этомъ, по мысли Предсѣдателя Совѣта, перепись населенныхъ мѣстъ была соединена съ

собираніемъ данныхъ о самыхъ земельныхъ владѣніяхъ; такимъ образомъ имѣлось въ виду положить основаніе статистикѣ поземельной и вообще недвижимой собственности; до тѣхъ поръ Министерство не располагало сколько нибудь точными данными въ этой области, хотя потребность въ нихъ ощущалась въ концѣ 1870-хъ годовъ, когда возникъ вопросъ объ отмѣнѣ подушной подати.

Къ концу эпохи данныя эти были собраны и разрабатывались Центральнымъ Статистическимъ Комитетомъ въ двухъ изданіяхъ. Одно изъ нихъ было посвящено статистикѣ поземельной собственности; впервые давъ вѣрную картину ея состоянія, изданіе это позволило наконецъ изобразить въ вѣрныхъ цифрахъ результаты законоположенія 19 Февраля 1861 года и оцѣнить все историческое и государственное значеніе того обширнаго переворота, который произошелъ въ распредѣленіи земельной собственности послѣ освобожденія крестьянъ. Второе изданіе посвящалось статистикѣ волостныхъ территорій и въ первый разъ дало возможность нанести на карту эти административныя дѣленія, мелкія, но весьма важныя въ народной жизни. Отсутствіе такой карты постоянно затрудняло Министерство Внутреннихъ Дѣлъ въ различныхъ его административныхъ соображеніяхъ и мѣрахъ.

Послѣднимъ предпріятіемъ Статистическаго Совѣта въ описываемую эпоху были работы по одновременному обслѣдованію народнаго образованія въ Россіи, но это дѣло завершилось уже въ послѣдующій періодъ.









I.

Центральные и мѣстные органы Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Императоръ Александръ Александровичъ вступилъ на Престолъ въ чрезвычайно трудный моментъ. Мученическая кончина Царя-Освободителя показала, до какихъ размѣровъ дошла смута въ извѣстныхъ кругахъ, такъ называемаго, образованнаго общества. Сенаторскія ревизіи, предпринятыя въ концѣ предшествовавшаго Царствованія, по мысли Графа Лорисъ-Меликова, обнаружили

съ очевидностью весьма серьезные недостатки въ организаціи мѣстнаго управленія и крайнее разстройство дѣлъ, особенно крестьянскихъ. Новые порядки, созданные коренными реформами предыдущаго періода, во многихъ случаяхъ привели не къ тѣмъ результатамъ, на которые были разсчитаны, а новыя учрежденія оказались недостаточно согласованными ни между собою, ни съ практическими требованіями дѣйствительности. Выяснялась необходимость многотрудной работы въ двухъ направленіяхъ: прежде всего искоренить смуту и возстановить государственный порядокъ, а затѣмъ урегулировать и привести въ стройную систему результаты предшествовавшей реформаціонной дѣятельности, сохраняя и развивая плодотворные элементы ея—съ одной стороны, устраняя—съ другой—тѣ недостатки, частичные и принципіальные, которые обнаружились многолѣтнимъ практическимъ примѣненіемъ новыхъ порядковъ.

Эти задачи были опредѣленно поставлены въ Высочайшемъ Манифестѣ, послѣдовавшемъ 29 Апрѣля 1881 г., т. е., почти черезъ два мѣсяца послѣ вступленія на Престолъ Императора Александра III. «Посвящая Себя великому Нашему служенію, гласилъ Манифестъ, Мы призываемъ всѣхъ вѣрныхъ подданныхъ Нашихъ служить Намъ и Государству вѣрой и правдой, къ искорененію гнусной крамолы, позорящей землю Русскую, и утвержденію вѣры и нравственности, къ доброму воспитанію дѣтей, къ истребленію неправды и хищенія—къ водворенію порядка и правды въ дѣйствіе учрежденій, дарованныхъ Россіи Благодѣтелемъ ея, Возлюбленнымъ Нашимъ Родителемъ.»

Черезъ пять дней послѣ этого Манифеста, 4 Мая 1881 г. Графа Лорисъ-Меликова смѣнилъ на посту Министра Внутреннихъ Дѣлъ Генералъ-Адъютантъ Графъ Николай Павловичъ Игнатьевъ.

Еще до этой перемѣны, въ первые дни новаго царствованія, а именно 16 Марта 1881 г., была упразднена должность Главноначальствующаго надъ Департаментомъ Духовныхъ Дѣлъ Иностранныхъ Исповѣданій, а также отдѣльное Министерство Почтъ и Телеграфовъ, и Департаменты Духовныхъ Дѣлъ, Почтовый и Телеграфный, выдѣленные изъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ въ 1880 г., вновь введены въ составъ этого Министерства.

Вспыхнувшие весною 1881 года въ нѣсколькихъ южныхъ губерніяхъ противуеврейскіе безпорядки вызвали необходимость принятія строгихъ мѣръ. При Графѣ Игнатьевѣ создано было положеніе объ усиленной и чрезвычайной охранѣ; пересмотръ законовъ о печати, начатый при Графѣ Лорисъ-Меликовѣ, пріостановленъ. Но нѣкоторые другіе вопросы, поднятые Графомъ Лорисъ-Меликовымъ, продолжали разрабатываться и при его преемникѣ, при чемъ Графъ Игнатьевъ постоянно привлекалъ къ этимъ работамъ «земскихъ свѣдущихъ людей», въ качествѣ совѣщательныхъ членовъ подготовительныхъ коммиссій. Такимъ способомъ обсуждались вопросы о пониженіи выкупныхъ платежей и о крестьянскихъ переселеніяхъ.

Графъ Игнатьевъ, признавая необходимость общей административной реформы, полагалъ, что матеріаломъ для разрѣшенія этой задачи должны были послужить результаты сенаторскихъ ревизій и отвѣты земскихъ собраній, вызванные циркулярнымъ предложеніемъ Министерства обсудить желательныя улучшенія въ законоположеніяхъ о крестьянахъ. По всеподданѣйшимъ докладамъ Графа Игнатьева отъ 4 Сентября и 20 Октября 1881 г. учреждена была Особая Коммиссія для составленія проектовъ мѣстнаго управленія; во главѣ ея поставленъ ближайшій сотрудникъ Графа Лорисъ-Меликова и бывшій Товарищъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, Статсъ-Секретарь Михаилъ Семеновичъ Кахановъ, а членами назначены ревизовавшие Сенаторы и представители отъ Министерствъ. Кромѣ того, Предсѣдателю Коммиссіи предоставлялось, по соглашенію съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, приглашать мѣстныхъ свѣдущихъ людей и другихъ лицъ, участіе которыхъ въ работахъ Коммиссіи признано будетъ полезнымъ.

Цѣлью преобразованій было поставлено объединеніе всѣхъ административныхъ учрежденій, съ уменьшеніемъ числа отдѣльныхъ учрежденій и присутствій, сокращеніе стѣснительныхъ формальностей, усиленіе разрѣшающей на мѣстѣ власти, установленіе живой связи между администраціей и общественнымъ управленіемъ, а также точное разграниченіе ихъ правъ и обязанностей, съ опредѣленіемъ отвѣтственности для земскихъ органовъ. 16 Апрѣля 1881 г. былъ Высочайше одобренъ планъ занятій

Коммиссіи, который включалъ въ кругъ ея сужденій установленія военныя, судебныя, контрольныя и духовныя, поскольку они касаются мѣстнаго управленія. Тогда же М. С. Кахановъ организовалъ особое совѣщаніе изъ нѣсколькихъ членовъ Коммиссіи, которое, ничего не предрѣшая, намѣтило бы общія основныя начала реформы.

Это совѣщаніе закончило свои работы уже при слѣдующемъ Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ, Дѣйствительномъ Тайномъ Совѣтникѣ Графѣ Дмитріи Андреевичѣ Толстомъ, который смѣнилъ Графа Игнатьева 30 Мая 1882 г. Ниже, въ своемъ мѣстѣ, будутъ изложены какъ результаты трудовъ Особой Коммиссіи, такъ и измѣненія, внесенныя въ нихъ Графомъ Толстымъ. Здѣсь же слѣдуетъ упомянуть, что Коммиссія была закрыта въ Апрѣлѣ 1885 г., а всѣ выработанныя ею положенія и собранные матеріалы переданы въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ для дальнѣйшихъ распоряженій.

Основныя начала, на которыхъ Графъ Толстой строилъ всѣ свои проекты, изложены имъ во всеподданнѣйшемъ докладѣ 1886 г. «При осуществленіи реформы, писалъ Графъ Толстой, надлежитъ руководствоваться не отвлеченными принципами или чуждыми намъ идеалами западно-европейской государственной теоріи и практики, а яснымъ пониманіемъ коренныхъ, самостоятельныхъ основъ русской государственной жизни и сознаніемъ настоятельной необходимости строго послѣдовательнаго, съ духомъ оныхъ сообразнаго развитія нашего законодательства. Съ этой точки зрѣнія, первое и вѣрнѣйшее условіе успѣха предпринимаемаго преобразованія состоитъ въ томъ, чтобы всѣ измѣненія въ мѣстныхъ учрежденіяхъ были строго согласованы съ основнымъ началомъ нашего государственнаго устройства — Самодержавною Императорскою Властью. Для правильнаго хода государственнаго управленія необходимо, чтобы всѣ части государственнаго зданія находились въ полномъ соотвѣтствіи и въ непосредственной связи съ главнымъ его основаніемъ. Власть русскихъ Самодержцевъ и есть то основаніе нашего государства, къ которому должны быть подведены и съ которымъ должны быть связаны всѣ органы управленія. Исторія нашего отечества свидѣтельствуетъ, что Самодержавная Власть обладаетъ зиждительною силою, творческимъ духомъ, что только тѣ учрежденія отличались устойчивостью и жизненностью, черезъ посредство коихъ эта власть могла свободно и правильно воздѣйствовать на народную жизнь, и что, напротивъ, тѣ изъ нихъ, которыя затрудняли это воздѣйствіе, вносили разстройство въ отправленія государственнаго организма.



Монументъ въ память Священнаго Коронованія Императора Александра III.
Сооруженъ въ 1883 г. въ дер. Куфлевъ, Варшавской губ.

«Въ организаціи мѣстныхъ учрежденій существуютъ въ настоящее время условія, препятствующія правильному ходу дѣлъ. Всѣ обвиненія, взводимыя на эту организацію, сводятся къ тому, что учрежденія, между коими нынѣ распредѣлены различныя отрасли управленія, не ограждаютъ въ должной мѣрѣ порядокъ и спокойствіе и не обезпечиваютъ законныя интересы населенія отъ нарушенія, или, иными словами, что въ настоящее время начало власти если и не отсутствуетъ вполнѣ, то проявляется въ мѣстной жизни слишкомъ недостаточно.

Это слабое проявленіе власти и есть, по мнѣнію моему, основная причина всѣхъ безпорядковъ въ мѣстномъ управленіи.

«Первое мѣсто по размѣрамъ безпорядковъ принадлежитъ, безъ сомнѣнія, крестьянскому управленію. Ближайшая причина этого факта состоитъ въ томъ, что по отношенію къ крестьянамъ отсутствіе власти является въ прямомъ и буквальномъ значеніи этого слова». Такое печальное положеніе отнюдь не есть результатъ великой реформы 1861 года. Наоборотъ, въ первые годы послѣ освобожденія крестьянскія учрежденія функціонировали вполнѣ удовлетворительно, благодаря институту мировыхъ посредниковъ, «которые имѣли въ своихъ рукахъ власть какъ по надзору за крестьянскимъ управленіемъ, такъ и по судебно-полицейскимъ дѣламъ». Но послѣдовавшая вскорѣ судебная реформа, совершенно отдѣлившая судебную власть отъ административной, повела сначала къ упадку, а потомъ и къ упраздненію института мировыхъ посредниковъ и къ раздробленію ихъ власти между уѣздными по крестьянскимъ дѣламъ присутствіями, мировыми судьями, чинами полиціи и нотаріусами. Такое раздробленіе власти, по отношенію къ массѣ сельскаго населенія, имѣло самыя печальныя послѣдствія. Крестьяне, лишившись власти, которая единоличными распоряженіями могла возстановить нарушенный законъ по дѣламъ, возникавшимъ изъ потребностей ихъ простого земледѣльческаго быта, не зная къ какой изъ многочисленныхъ властей и съ какою просьбою слѣдуетъ обращаться, вынужденные тратить время на хожденіе по дѣламъ и деньги на писаніе просьбъ и наемъ повѣренныхъ, что доступно только ничтожному меньшинству состоятельныхъ лицъ,—крестьяне при такихъ условіяхъ очутились при формальномъ многоначаліи и фактическомъ безвластіи. Это безвластіе очень быстро привело крестьянское управленіе въ полное разстройство и содѣйствовало значительному ослабленію среди народа авторитета Правительства».

Широкая самостоятельность, дарованная городскимъ и земскимъ учрежденіямъ, также вліяла «на ослабленіе принципа государственной власти», органы которой, «будучи отстранены отъ участія въ самомъ обширномъ кругѣ мѣстныхъ дѣлъ, не имѣютъ возможности ни предупреждать злоупотребленія, ни возстановлять нарушенные интересы». Далѣе, неблагопріятныя послѣдствія имѣла и передача судебно-полицейской власти мировымъ судьямъ. «Только быстрымъ пресѣченіемъ безпорядковъ, говоритъ Графъ Толстой, можно поддержать порядокъ»; между тѣмъ опытъ свидѣтельствуетъ, что мировая юстиція не обладаетъ достаточной быстротой въ разбирательствѣ дѣлъ по маловажнымъ проступкамъ и, кромѣ того, не всегда дѣйствуетъ солидарно съ представителями администраціи. «Если въ нѣкоторыхъ государствахъ Западной Европы признается необходимымъ имѣть особыя отъ судебныхъ установленій полицейскіе суды для дѣлъ по маловажнымъ проступкамъ, то тѣмъ настоятельнѣе является необходимость въ подобной мѣрѣ для нашего отечества. Рѣдкое населеніе Россіи, раскинутое на огромной территоріи, неизбѣжная вслѣдствіе сего отдаленность отъ суда, низкій уровень экономическаго благосостоянія народа и патріархальные обычаи жизни нашего земледѣльческаго класса, все это такія условія, которыя требуютъ установленія власти, не стѣсненной въ своихъ дѣйствіяхъ излишнимъ формализмомъ, способной быстро возстановить порядокъ и давать по возможности немедленную защиту нарушеннымъ правамъ и интересамъ населенія».

Затѣмъ, Графъ Толстой указывалъ, что дѣятельность Министра Внутреннихъ Дѣлъ значительно стѣснена вслѣдствіе подчиненія городскихъ, земскихъ и крестьянскихъ установленій верховному руководительству Сената, на разсмотрѣніе котораго восходятъ даже самыя незначительныя несогласія между этими учрежденіями и администраціей, и который невсегда оказывается согласнымъ въ руководящихъ взглядахъ съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. «Едва ли можно сомнѣваться въ ненормальности такого порядка, при которомъ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ оказывается устраненнымъ отъ всякаго непосредственнаго вліянія на важнѣйшія отрасли мѣстнаго управленія».

Наконецъ, «широкое примѣненіе избирательнаго начала къ замѣщенію должностей по мѣстному управленію» есть также «условіе, вредно вліяющее на значеніе правительственной власти, такъ какъ «лица, занимающія должности по выборамъ, оказываются вообще мало склонными поддерживать авто-

ритетъ той власти, отъ которой не зависитъ ихъ назначеніе». Вообще же, «избирательныя коллегіи, состоя изъ представителей земскихъ общественныхъ группъ, не связанныхъ между собою ни общностью интересовъ и преданій, ни уровнемъ образованія и нравственности, неспособны руководиться, при производствѣ выборовъ, сознаніемъ нравственной отвѣтственности и государственныхъ обязанностей».

Изъ такой характеристики тогдашняго положенія вещей Графъ Толстой дѣлаетъ слѣдующіе выводы: «Основной недостатокъ существующаго порядка состоитъ въ томъ, что правительственная власть имѣетъ слишкомъ слабое вліяніе на ходъ мѣстнаго управленія, и потому усиленіе сего вліянія должно быть главною цѣлью предстоящихъ преобразованій. Въ основу организаціи мѣстнаго управленія должно быть положено начало единства власти. Всѣ мѣстныя учрежденія должны быть учрежденіями правительственными, находящимися въ связи съ центральною правительственною властью. Довѣріе и уваженіе къ нимъ со стороны населенія должно быть обезпечено привлеченіемъ на службу въ эти учрежденія лучшихъ мѣстныхъ людей. Осуществленіе преобразованій въ указанномъ направленіи не представитъ никакихъ затрудненій въ большей части Имперіи, гдѣ всѣ классы народа отличаются безусловною преданностью историческимъ началамъ государственной жизни, и гдѣ помѣстное дворянство, составляя самое образованное сословіе, пользующееся довѣріемъ мѣстнаго населенія, свято хранитъ сознаніе государственныхъ обязанностей».

Такъ Графъ Толстой понималъ недостатки современнаго ему административнаго строя, объяснялъ причины ихъ и указывалъ способы къ установленію болѣе нормальнаго порядка. Соображенія Графа Толстого удостоились Высочайшаго одобренія и легли въ основу послѣдующей реформы въ сферѣ мѣстнаго управленія.



Монументъ въ память Священнаго Коронованія Императора Александра III.

Сооруженъ въ 1884 г. въ дер. Барановѣ, Прасныщскаго уѣзда, Плоцкой губ.

Преобразованія центральныхъ органовъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ при Графѣ Толстомъ коснулись, прежде всего, завѣдыванія государственной полиціей.

Высочайшимъ указомъ 25 Іюня 1882 г., для облегченія многосложныхъ обязанностей Министра Внутреннихъ Дѣлъ, завѣдываніе Отдѣльнымъ Корпусомъ Жандармовъ было распредѣлено между Министромъ и однимъ изъ его Товарищей, получившимъ званіе Командира Отдѣльнаго Корпуса Жандармовъ. Этотъ указъ сохранялъ за Министромъ званіе Шефа Жандармовъ и главное завѣдываніе всѣми частями Корпуса, а Товарищу Министра предоставлялъ управленіе Корпусомъ въ строевомъ, инспекторскомъ и военно-судебномъ отношеніяхъ, на правахъ командующаго войсками военнаго округа. Вскорѣ обязанности Командира Отдѣльнаго Корпуса Жандармовъ получили дальнѣйшее расширеніе 16 Іюля 1882 г. Высочайше утверждена «Инструкція Товарищу Министра Внутреннихъ Дѣлъ, завѣдующему государственною полиціею». Въ силу этой Инструкціи, Товарищу Министра подчинены, по дѣламъ государственной охраны, не только жандармскіе чины, но и всѣ чины общей полиціи. Такимъ образомъ, завѣдываніе государственною полиціею сосредоточивалось въ рукахъ одного лица, которое оставалось въ подчиненіи Министру Внутреннихъ Дѣлъ какъ верховному руководителю, но въ то же время само являлось непосредственнымъ и отвѣтственнымъ руководителемъ дѣятельности всѣхъ полицейскихъ органовъ по дѣламъ государственной охраны. Департаментъ Государственной Полиціи и С.-Петербургскій Оберъ-Полиций-

мейстеръ (съ 1883 г. Градоначальникъ) поставлены въ непосредственное распоряженіе Товарища Министра, завѣдующаго государственной полиціей; ему-же подчинены всѣ прочіе Оберъ-Полиціймейстеры; онъ руководитъ дѣятельностью Губернаторовъ и Градоначальниковъ по предупрежденію и пресѣченію преступленій, предсѣдательствуетъ въ особомъ совѣщаніи, учрежденномъ на основаніи положенія объ усиленной охранѣ, и разрѣшаетъ всѣ вопросы, относящіеся до гласнаго полицейскаго надзора; наконецъ, на него-же возложенъ высшій надзоръ за всѣми мѣстами заключенія для государственныхъ преступниковъ.

Дальнѣйшее стремленіе къ сосредоточенію дѣлъ государственной охраны повело къ упраздненію особаго Судебнаго Отдѣла, который состоялъ при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ для веденія дознаній о государственныхъ преступленіяхъ и былъ учрежденъ одновременно съ образованіемъ Департамента Государственной Полиціи въ 1880 г., когда была упразднена юрисконсультская часть при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ. Практика скоро обнаружила, что дробленіе единой сферы государственной охраны между двумя самостоятельными учрежденіями ведетъ къ серьезнымъ неудобствамъ.

Судебный Отдѣлъ постоянно нуждался въ свѣдѣніяхъ о противуправительственной дѣятельности и о правительственныхъ мѣропріятіяхъ, направленныхъ противъ нея; между тѣмъ, всѣ эти свѣдѣнія сосредоточивались въ Департаментѣ Государственной Полиціи, который ни въ какой ближайшей связи съ Судебнымъ Отдѣломъ не находился. Поэтому еще при Графѣ Игнатьевѣ, 11 Іюля 1881 г. Управляющій Отдѣломъ былъ подчиненъ Директору Департамента, а при Графѣ Толстомъ, 18 Февраля 1883 г., произошло полное сліяніе обоихъ учрежденій въ одно, подъ именемъ Департамента Полиціи, который по прежнему остался въ ближайшемъ вѣдѣніи Товарища Министра Внутреннихъ Дѣлъ, завѣдующаго полиціею.

Въ 1884 г. изъ Департаментовъ Почтоваго и Телеграфнаго образовано въ составѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ Главное Управленіе Почтъ и Телеграфовъ.

Въ томъ же году положено было начало обособленію ветеринарнаго управленія отъ медицинскаго; такое обособленіе являлось насущно необходимымъ, такъ какъ ветеринарное дѣло, быстро развиваясь и обособляясь отъ медицинской части, требовало и общаго руководства специалистовъ. Поэтому въ 1884 г. предсѣдательство въ Ветеринарномъ Комитетѣ, принадлежавшее прежде Предсѣдателю Медицинскаго Совѣта, возложено на особое лицо изъ специалистовъ по ветеринаріи. Въ 1889 г. обособленіе ветеринарной части сдѣлало еще шагъ впередъ: изъ состава Медицинскаго Департамента выдѣлено самостоятельное Ветеринарное Отдѣленіе, подчиненное Предсѣдателю Ветеринарнаго Комитета, на правахъ Директора.

Графъ Д. А. Толстой занималъ постъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ до самой своей кончины, послѣдовавшей 25 Апрѣля 1889 г. Преемникомъ его былъ назначенъ 28 Апрѣля бывшій его сотрудникъ, Статсъ-Секретарь Иванъ Николаевичъ Дурново, который явился продолжателемъ направленія и дѣятельности своего предшественника. При немъ были завершены работы Графа Толстого по преобразованію крестьянскихъ и мѣстныхъ учрежденій, и проекты по этой части получили законодательное утвержденіе. 12 Іюля 1889 г. Высочайше утверждено положеніе объ участковыхъ земскихъ начальникахъ, 12 Іюня 1890 г.—новое положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, 11 Іюня 1892 г.—новое Городовое Положеніе.

Эти реформы мѣстнаго управленія, ставя крестьянскія, земскія и городскія учрежденія подъ ближайшій контроль правительственныхъ агентовъ, увеличивали участіе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ въ мѣстныхъ дѣлахъ, а потому пришлось значительно расширить тѣ центральныя органы Министерства, въ вѣдѣніи которыхъ находятся общественныя учрежденія и крестьянское дѣло. 10 Декабря 1890 г. увеличенъ составъ Земскаго Отдѣла, въ связи съ введеніемъ института земскихъ начальниковъ, а преобразованіе земскихъ и городскихъ учрежденій вызвало усиленіе штатовъ и личнаго состава въ Департаментѣ Хозяйственномъ.

При И. Н. Дурново возникли въ составѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ специальные органы

для надзора за страхованіемъ, какъ частнымъ, такъ и земскимъ. Эта функція возложена на Страховой Комитетъ и Страховой Отдѣлъ, учрежденные при Хозяйственномъ Департаментѣ 6 Іюня 1894 г.

Наконецъ, 5 Января 1894 г. изданъ новый, значительно усиленный штатъ Департамента Полиціи, вызванный тѣмъ обстоятельствомъ, что дѣятельность Департамента и по законодательной части, и по части предупрежденія и пресѣченія противуправительственной пропаганды постоянно возрастала.

15 Октября 1895 г. Статсъ-Секретарь И. Н. Дурново оставилъ постъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Преемникомъ его былъ назначенъ Дѣйствительный Тайный Совѣтникъ Иванъ Логиновичъ Горемыкинъ, сначала въ званіи Управляющаго Министерствомъ, а съ 6 Декабря 1895 г.—въ званіи Министра. При немъ учреждено въ составѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ особое Переселенческое Управленіе (2 Декабря 1896 г.), а съ другой стороны—Главное Тюремное Управленіе изъято изъ вѣдѣнія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и передано въ Министерство Юстиціи (13 Декабря 1895 г.).

20 Октября 1899 г. И. Л. Горемыкина смѣнилъ Управляющій Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ Егермейстеръ Дмитрій Сергѣевичъ Сипягинъ, утвержденный въ званіи Министра 26 Февраля 1900 г. При немъ въ центральномъ управленіи Министерства возникъ новый самостоятельный органъ—Управленіе по дѣламъ о воинской повинности (12 Іюня 1900 г.). Кромѣ того, при Егермейстерѣ Сипягинѣ завершилось обособленіе завѣдыванія ветеринарной частью: 28 Мая 1901 г. Ветеринарное Отдѣленіе и Совѣщательный Ветеринарный Комитетъ были упразднены, а взамѣнъ ихъ учреждены: Ветеринарное Управленіе, поставленное на ряду съ Департаментами Министерства, и Ветеринарный Комитетъ. Начальникъ Ветеринарнаго Управленія приравненъ во всѣхъ отношеніяхъ къ Директорамъ Департаментовъ.

2 Апрѣля 1902 г. Д. С. Сипягинъ палъ отъ руки убійцы. 4 Апрѣля на постъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ былъ назначенъ Статсъ-Секретарь Вячеславъ Константиновичъ Плеве.

Въ строй мѣстнаго управленія описываемая эпоха внесла немало измѣненій.

Въ областяхъ, которыя управлялись, на особомъ основаніи, Намѣстниками или Генералъ-Губернаторами, вводился, по мѣрѣ возможности, общій порядокъ, или же сокращались исключительныя полномочія начальствующихъ лицъ.

Такъ, Оренбургское Генералъ-Губернаторство было необходимо, пока Закаспійскія степи не входили въ составъ Имперіи, и изъ Оренбурга велись сношенія съ Среднеазіатскими ханствами. Но когда огромныя пространства въ Средней Азіи были присоединены къ Россіи, то въ Ташкентѣ образовался новый центръ, въ которомъ сосредоточилось управленіе нашими Туркестанскими владѣніями; отсюда же стали производиться и сношенія съ ханствами. Такимъ образомъ, Оренбургскій край превратился во внутреннюю область Имперіи, и сохраненіе въ немъ власти, облеченной особыми полномочіями, не только не оправдывалось болѣе государственною необходимостью, но и вызвало серьезныя затрудненія. Въ виду того Оренбургское Генералъ-Гбернаторство упразднено 11 Іюля 1881 г.

8 Августа 1889 г. упразднено временное Одесское Генералъ-Губернаторство, учрежденное въ 1879 г., для борьбы съ смутою, пустившею въ Новороссіи особенно глубокіе корни. Но къ концу 80-хъ годовъ опасность миновала, умы успокоились, и Министерство Внутреннихъ Дѣлъ нашло возможнымъ отмѣнить мѣры, вызванныя исключительными обстоятельствами.

Также и на Кавказѣ былъ преобразованъ порядокъ управленія. Послѣдовавшее въ 1887 г. призваніе Намѣстника Кавказскаго, Великаго Князя Михаила Николаевича на постъ Предсѣдателя Государственнаго Совѣта выдвигало вопросъ о затруднительности возложенія на одно лицо широкихъ полномочій Намѣстника.

Какъ сказано было въ своемъ мѣстѣ, Кавказъ съ 1843 г. представлялъ особое намѣстничество, которое и въ законодательномъ, и въ административномъ отношеніяхъ вѣдалось спеціальными органами, помимо Министерствъ и Государственнаго Совѣта. 22 Ноября 1881 г. состоялось Высочайшее повелѣніе объ упраздненіи должности Намѣстника Кавказскаго и Кавказскаго Комитета и объ учрежденіи, взамѣнъ того, должности Главноначальствующаго гражданскою частью и Командующаго войсками, съ предоставленіемъ ему всѣхъ правъ Генералъ-Губернатора. Вмѣстѣ съ тѣмъ Министрамъ и Главноуправля-

ющимъ отдѣльными частями поручалось выработать, каждому по своей части, основанія для будущаго устройства Кавказа. При исполненіи послѣдняго повелѣнія, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Графъ Толстой принялъ исходною точкою указаніе, сдѣланное въ засѣданіяхъ Комитета Министровъ Великимъ Княземъ Михаиломъ Николаевичемъ. Великій Князь утверждалъ, что уже самое званіе Главноначальствующаго предполагаетъ болѣе широкія права, чѣмъ тѣ, которыми пользуются Генералъ-Губернаторы, управляющіе извѣстными мѣстностями на общемъ основаніи, и что предоставленіе Главному Начальнику на Кавказѣ усиленной власти существенно необходимо, чтобы поддержать въ глазахъ туземнаго населенія правительственный авторитетъ. По мнѣнію Великаго Князя, внезапная замѣна Намѣстническаго управленія административнымъ строемъ, не отличающимся отъ обыкновеннаго Генералъ-Губернаторства, составила бы чрезмѣрно рѣзкій переходъ.

Сообразуясь съ этимъ компетентнымъ мнѣніемъ, Графъ Толстой и составилъ проектъ Положенія объ управленіи Кавказскимъ краемъ. Власть Главноначальствующаго, по проекту, должна была представлять посредствующій органъ между мѣстными учрежденіями и центральною властью, и, вмѣстѣ съ тѣмъ, пользоваться достаточною самостоятельностью для непосредственныхъ распорядительныхъ дѣйствій. При обсужденіи проекта въ Государственномъ Совѣтѣ, было рѣшено образовать при Главноуправляющемъ совѣщательное учрежденіе, которое вѣдало бы дѣла о земскихъ и крестьянскихъ повинностяхъ и вмѣстѣ съ тѣмъ подвергало бы предварительному обсужденію наиболѣе важныя мѣры по внутреннему управленію краемъ и всѣ предположенія, вызывающія изданіе новыхъ законовъ и измѣненіе существующихъ. 26 Апрѣля 1883 г. проектъ, съ измѣненіями, внесенными Государственнымъ Совѣтомъ, удостоился Высочайшаго утвержденія.

Гражданское управленіе Сибирью также подверглось существеннымъ измѣненіямъ, которыя находились въ связи съ предположеніями о переустройствѣ военнаго управленія на Азіатскихъ нашихъ окраинахъ.

Два Генералъ-Губернаторства, Западно-Сибирское и Туркестанское, соприкасались съ западною частью Китайскаго государства, объединенной подъ властью одного главнаго начальника. Такое положеніе вело къ недоразумѣніямъ въ пограничныхъ сношеніяхъ. Начальникъ Китайскаго Туркестана и Чжунгаріи, обращаясь по однороднымъ вопросамъ къ двумъ Генералъ-Губернаторамъ, иногда получалъ отъ нихъ противорѣчивые отвѣты. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Графъ Игнатьевъ, который по своей прежней дипломатической службѣ былъ хорошо знакомъ съ Китайскими дѣлами, выражалъ мнѣніе, что вѣдѣніе западно-китайскими сношеніями слѣдуетъ сосредоточить въ однѣхъ рукахъ и для этой цѣли образовать на границѣ съ Китайскимъ Туркестаномъ и Чжунгаріей особое Степное Генералъ-Губернаторство изъ областей Акмолинской, Семипатинской и Семирѣченской. Такая постановка дѣла позволила бы Туркестанскому Генералъ-Губернатору сосредоточиться на дѣлахъ Среднеазіатскихъ ханствъ и на устройствѣ нашихъ Туркестанскихъ владѣній, которыя требовали напряженныхъ и непрерывныхъ заботъ. Эти предположенія Графа Игнатьева были Высочайше утверждены 18 Мая 1882 г., причемъ упразднено Западно-Сибирское Генералъ-Губернаторство. Послѣдняя мѣра, предложенная также Графомъ Игнатьевымъ, естественно вытекала изъ учрежденія Степного Генералъ-Губернаторства: въ его составъ отошли Акмолинская и Семипалатинская области, такъ что подъ властью Западно-Сибирскаго Генералъ-Губернатора остались бы только Тобольская и Томская губерніи; сохранять Генералъ-Губернаторское управленіе въ этихъ двухъ коренныхъ русскихъ областяхъ не было причины, и потому онѣ были отнесены къ прямому вѣдѣнію Министерства Внутреннихъ Дѣлъ на общемъ основаніи.

Административное устройство Восточной Сибири также подверглось коренному измѣненію. Графъ Николай Николаевичъ Муравьевъ-Амурскій, трудами котораго былъ присоединенъ къ Россіи Приамурскій край, еще въ 1861 г. энергично настаивалъ на необходимости раздѣлить Восточную Сибирь на два Генералъ-Губернаторства, но проектъ его не былъ одобренъ. Однако административная дѣятельность въ Приамурскомъ краѣ, недавно еще присоединенномъ и почти пустынномъ, должна была

имѣть организаторскій характеръ и потому требовала значительной самостоятельности. Между тѣмъ, Военные Губернаторы Амурской и Приморской областей являлись лишь исполнителями приказаній Восточно-Сибирскаго Генералъ-Губернатора, который, живя за нѣсколько тысячъ верстъ отъ административныхъ центровъ названныхъ областей и при тогдашнемъ Сибирскомъ бездорожьи, никакъ не могъ своевременно узнавать о случайныхъ мѣстныхъ обстоятельствахъ, а эти-то обстоятельства пріобрѣтали часто особенно важное значеніе. По необходимости несоображенныя съ требованіями минуты, распоряженія Генералъ-Губернатора часто оказывались нецѣлесообразными, задуманныя же Губернаторами истинно полезныя мѣры могли осуществляться только съ разрѣшенія Генералъ-Губернатора, а отвѣта на представленія приходилось ожидать по нѣсколько мѣсяцевъ. Поэтому почти всѣ преемники Графа Муравьева-Амурскаго по должности Генералъ-Губернатора Восточной Сибири приходили къ выводу, что такой порядокъ управленія Приамурскимъ краемъ весьма затруднителенъ.

Съ 1880 года положеніе стало прямо опаснымъ. Кульджинскій вопросъ обострилъ Русско-Китайскія отношенія, и, хотя самый конфликтъ былъ улаженъ дипломатическимъ путемъ, однако Китайское правительство упорно продолжало сосредоточивать въ Манчжуріи оборонительныя и наступательныя средства, явно готовясь къ военнымъ дѣйствіямъ противъ Россіи. Стали возникать постоянныя пограничныя недоразумѣнія, при чемъ Манчжурскія власти, въ личныхъ сношеніяхъ съ Русскими властями, обнаруживали явную заносчивость и враждебность. Мало того, высшіе китайскіе чиновники позволяли себѣ вмѣшиваться въ управленіе манзами, жившими въ Уссурійскомъ краѣ, назначали и присылали туда своихъ агентовъ, распространяли среди нашихъ китайскихъ жителей прокламаціи и свои распоряженія, утверждая, что край этотъ только временно уступленъ Россіи. Ясно было, что со стороны мѣстнаго Русскаго начальства требуются самыя энергичныя и быстрыя мѣры, а необходимость постоянно сноситься съ Генералъ-Губернаторомъ не давала никакихъ способовъ къ тому. Тогда образовано было изъ высшихъ правительственныхъ лицъ особое совѣщаніе по Амурскимъ дѣламъ, которое пришло къ выводу, что необходимо выдѣлить изъ Восточной Сибири въ особое Генералъ-Губернаторство весь Приамурскій край, включивъ въ него и Забайкальскую область, такъ какъ большая часть Забайкалья принадлежитъ къ Амурскому бассейну, тяготѣетъ къ нему экономически и составляетъ базисъ для Приамурскаго края. Сообразно съ этими предположеніями, 16 Іюля 1884 года учреждено Приамурское Генералъ-Губернаторство, въ составъ котораго отошли отъ Главнаго Управленія Восточной Сибири области Забайкальская, Амурская и Приморская и островъ Сахалинъ.

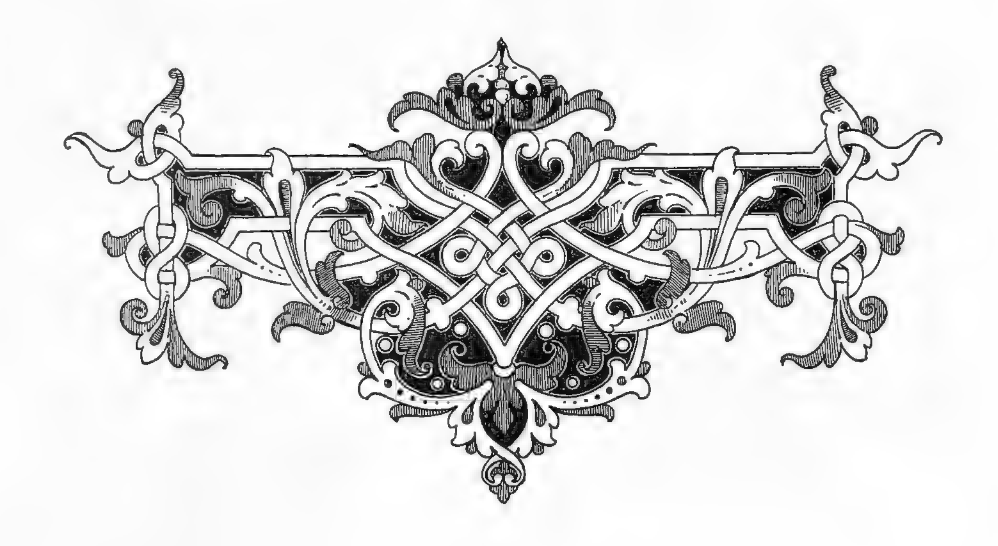
Первымъ Приамурскимъ Генералъ-Губернаторомъ былъ назначенъ Баронъ Андрей Николаевичъ Корфъ, занимавшій эту должность до самой кончины (въ 1893 г.). Его заботами край значительно поднялся и въ смыслѣ экономическаго благосостоянія, и въ смыслѣ просвѣщенности и гражданственности: населенность быстро возросла, особенно же усилилась колонизація Южно-Уссурійскаго края; началась разработка каменноугольныхъ залежей на Сахалинѣ и эксплоатація мѣстныхъ рыбныхъ и лѣсныхъ богатствъ; приняты мѣры къ правильной постановкѣ котиковыхъ промысловъ на Командорскихъ островахъ, гдѣ до тѣхъ поръ царило настоящее хищничество; завязаны морскія сношенія съ Китаемъ, Японіею и Кореею; открыто много школъ по всему краю; миссіонерская дѣятельность среди инородцевъ получила широкое развитіе. Въ общемъ, эта отдаленнѣйшая окраина представляетъ картину удивительно быстраго прогресса, прочное начало которому положено трудами Барона Корфа.

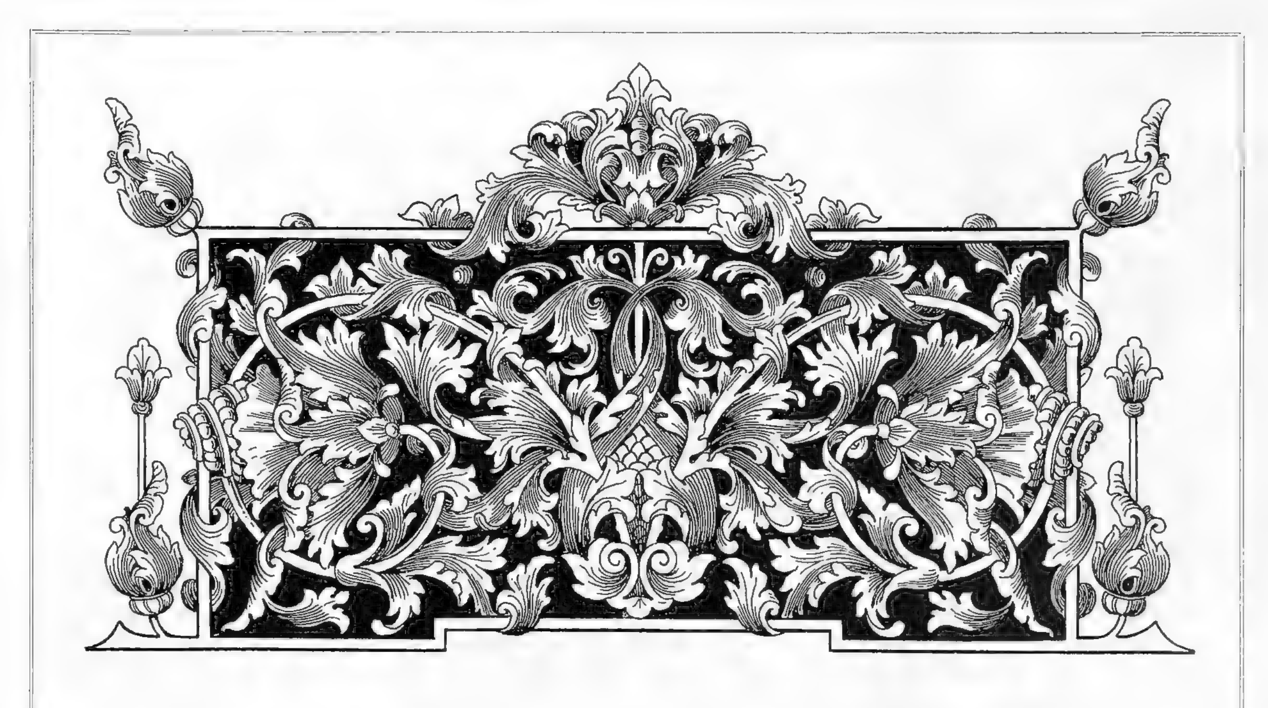
Выдѣленіе Приамурскаго Генералъ-Губернаторства значительно сокращало территорію, подвѣдомственную Главному Управленію Восточной Сибири, и потому Министру Внутреннихъ Дѣлъ было предоставлено выработать предположенія о сокращеніяхъ въ составѣ этого учрежденія, которое сохраняло основныя формы еще со временъ Сперанскаго, хотя по существу постепенно подверглось большимъ измѣненіямъ. Главное Управленіе состояло изъ Генералъ-Губернатора и Совѣта, представлявшаго совѣщательное учрежденіе при Генералъ-Губернаторѣ. По закону, Генералъ-Губернаторъ имѣлъ право во всѣхъ дѣлахъ, кромѣ судныхъ, постановлять свое собственное рѣшеніе, не стѣсняясь мнѣніями членовъ Совѣта; кромѣ того, онъ могъ любое дѣло изъять изъ вѣдѣнія Совѣта и разрѣшить непосредственно.

23

При такихъ условіяхъ Совѣтъ съ первыхъ же лѣтъ своего существованія не имѣлъ активнаго вліянія на направленіе и разрѣшеніе дѣлъ. Послѣдующія реформы еще болѣе способствовали усиленію власти Генералъ-Губернатора на счетъ Совѣта; такъ, части горная, таможенная, почтовая и учебная были подчинены непосредственно Генералъ-Губернатору. Другія реформы ограничивали власть Главнаго Управленія и тѣмъ еще болѣе уменьшали компетенцію Совѣта: съ введеніемъ единства кассы и контрольныхъ учрежденій Главное Управленіе утратило самостоятельность въ завѣдываніи хозяйствомъ края и, наравнѣ съ другими распорядительными органами, сдѣлалось отчетнымъ передъ мѣстнымъ контролемъ; власть и дѣятельность Главнаго Управленія значительно сократились также отъ подчиненія казенныхъ палатъ непосредственно Министру Финансовъ, отъ введенія Городового Положенія и другихъ реформъ. Въ результатѣ, Совѣтъ Главнаго Управленія потерялъ почти всякое значеніе, и самое существованіе его становилось анахронизмомъ, а потому 2 Іюня 1887 года Совѣтъ этотъ, согласно представленію Министра Внутреннихъ Дѣлъ Графа Толстого, упраздненъ, а изъ губерній Иркутской и Енисейской и области Якутской учреждено Иркутское Генералъ-Губернаторство.

Въ строѣ губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій, въ теченіе описываемаго періода, существенныя перемѣны произошли только вслѣдствіе образованія новыхъ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ, но измѣненія эти, согласно съ естественною связью предмета, удобнѣе будетъ изложить въ главѣ, посвящаемой реформѣ крестьянскаго управленія.





II.

КРЕСТЬЯНСКОЕ ДѢЛО.

Совѣщаніе, выдѣленное Статсъ-Секретаремъ Кахановымъ изъ состоявшей подъ его предсѣдательствомъ Особой Коммиссіи, пересмотрѣло всю совокупность дѣйствующихъ узаконеній о мѣстныхъ учрежденіяхъ и властяхъ въ губерніяхъ, начиная съ низшихъ органовъ сельскаго управленія и кончая властью Губернатора. Совѣщаніе коснулось устройства и состава сельскаго общества, сельскаго и волостного управленій, полиціи, земства и городскихъ общественныхъ учрежденій, уѣздныхъ органовъ учебнаго и финансоваго вѣдомствъ и, наконецъ, административныхъ установленій, какъ уѣздныхъ, такъ и губернскихъ, и намѣтило, въ общихъ чертахъ, необходимыя, по его мнѣнію, преобразованія по всѣмъ указаннымъ отраслямъ управленія.

Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Графъ Толстой не признавалъ возможнымъ произвести одновременно коренное переустройство всѣхъ административныхъ и общественныхъ установленій въ губерніяхъ. «Задача эта, писалъ онъ въ 1887 году въ представленіи Государственному Совѣту, представляется настолько сложною и обширною, что разрѣшеніе ея потребовало бы многихъ лѣтъ. Между тѣмъ, по нѣкоторымъ отраслямъ мѣстнаго управленія, исправленіе существующаго неустройства составляетъ настоятельную, давно уже назрѣвшую потребность, удовлетвореніе коей не можетъ быть отложено». Вмѣстѣ съ тѣмъ Графъ Толстой указывалъ, что «при совокупномъ соображеніи всего строя мѣстнаго управленія и при совмѣстной разработкѣ законодательныхъ мѣропріятій по различнымъ отраслямъ, весьма трудно оставаться на почвѣ чисто практическихъ, бытовыхъ интересовъ и потребностей. Самая обширность предмета вынуждала бы законодателя руководиться преимущественно соображеніями общаго, болѣе или менѣе теоретическаго характера. При этомъ отъ вниманія его легко могли бы ускользнуть нѣкоторыя подробности, повидимому маловажныя, но въ дѣйствительности могущія имѣть

23*

существенное значеніе при примѣненіи закона на практикѣ. Засимъ, иныя части разсматриваемыхъ вопросовъ могли бы получить разрѣшеніе, невполнѣ согласное съ дѣйствительными требованіями жизни, въ виду сохраненія единства и цѣльности разрабатываемыхъ законоположеній. По этимъ соображеніямъ Графъ Толстой призналъ «болѣе правильнымъ и осторожнымъ отказаться отъ одновременнаго переустройства всѣхъ мѣстныхъ административныхъ и общественныхъ учрежденій и пришелъ къ убѣжденію о необходимости установить извѣстную постепенность въ предпринимаемой реформѣ, съ тѣмъ, чтобы какъ предварительная разработка законодательныхъ мѣропріятій, такъ и осуществленіе ихъ на практикѣ, производились по отдѣльнымъ категоріямъ установленій, въ строго очерченныхъ каждый разъ предѣлахъ».

Свидѣтельствуя о «крайне неудовлетворительномъ устройствѣ уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій и о полной несостоятельности ихъ въ дѣлѣ надзора за крестьянскимъ общественнымъ управленіемъ», Графъ Толстой ставилъ на первую очередь переустройство установленій по крестьянскимъ дѣламъ.

Уже Особая Коммиссія, состоявшая подъ предсѣдательствомъ Статсъ-Секретаря Каханова, сознавала потребность установить на мѣстахъ единоличную и близкую къ населенію власть и проектировала осуществить ее учрежденіемъ должности волостей или участковыхъ, т. е. лицъ, завѣдующихъ низшею въ уѣздѣ административною единицею, участкомъ. Но этотъ проектъ не облекалъ волостелей достаточною авторитетностью. Ставя вопросъ болѣе опредѣленно и держась на почвѣ историческаго опыта, Графъ Толстой указывалъ, что наше недавнее прошлое знало такой институтъ, который съ успѣхомъ выполнялъ функцію надзора за крестьянскими учрежденіями. Это былъ институтъ мировыхъ посредниковъ по Положенію 1861 года. Всѣ послѣдующія затрудненія проистекли отъ упраздненія этого вполнѣ жизнеспособнаго органа и отъ замѣны единоличной власти мировыхъ посредниковъ коллегіальнымъ учрежденіемъ—уѣзднымъ присутствіемъ, на основаніи закона 1874 года.

«Въ сферѣ административной, говоритъ Графъ Толстой,—требующей непосредственныхъ распоряженій, дѣятельность коллегіи въ рѣдкихъ случаяхъ можетъ оказаться плодотворною. Отвѣтственность за принимаемыя сею послѣднею мѣры распредѣляется между всѣми ея членами и становится почти неуловимою». Затѣмъ, почти всѣ члены уѣзднаго присутствія обременены работою по другимъ должностямъ и потому не могутъ принимать дѣятельнаго участія въ работахъ присутствія. Главная работа должна падать на непремѣннаго члена, но «для спеціальнаго завѣдыванія крестьянскимъ дѣломъ въ цѣломъ уѣздѣ недостаточно одного или даже двухъ лицъ», и кромѣ того, непремѣнному члену «не предоставлено распорядительной или дисциплинарной власти надъ должностными лицами крестьянскаго управленія, а посему онъ не можетъ непосредственно вліять на ходъ крестьянскаго дѣла». Сами уѣздныя присутствія, будучи удалены отъ большинства мѣстностей уѣзда и собираясь лишь въ опредѣленные сроки, не могутъ принимать словесныя жалобы, къ нимъ приходится обращаться письменно, а потому и все производство дѣлъ идетъ канцелярскимъ порядкомъ. Одни «не надлежаще поданныя» прошенія вовлекаютъ присутствія въ обширную переписку: «каждая подобная бумага требуетъ доклада, мотивированнаго постановленія и объявленія резолюціи просителю, по мѣсту его жительства, черезъ волостное правленіе». Но и въ подвѣдомственныхъ имъ дѣлахъ «присутствія примѣняютъ рутинные, чисто бюрократическіе пріемы»: они рѣдко провѣряютъ обстоятельства дѣла на мѣстѣ, а обыкновенно требуютъ объясненія отъ волостныхъ правленій. «Эти объясненія, по большей части, доставляются крайне неисправно, лишь послѣ неоднократныхъ повтореній и настояній со стороны присутствія, и содержатъ почти всегда недостаточныя, нерѣдко одностороннія свѣдѣнія. Тѣмъ не менѣе, присутствіе обыкновенно довольствуется ими и постановляетъ свое заключеніе безъ дальнѣйшаго разслѣдованія. Очевидно, что при такихъ условіяхъ успѣшное и своевременное направленіе дѣлъ въ присутствіяхъ представляется немыслимымъ, а рѣшенія ихъ не могутъ отличаться основательностью и правильностью».

Не менѣе ярко изображаетъ Графъ Толстой тѣ постоянныя недоумѣнія и практическія затруд-

ненія; къ которымъ приводитъ крестьянъ строгое разграниченіе компетенцій различныхъ установленій. «Темному сельскому люду совершенно недоступно понятіе о раздѣленіи властей. Всякое правонарушеніе, отъ кого бы оно ни исходило, крестьянинъ одинаково считаетъ обидой и ищетъ начальства, которое могло бы защитить его или, по крайней мѣрѣ, указать, что ему слѣдуетъ дѣлать. Въ настоящее время онъ такого начальства не находитъ въ непосредственномъ своемъ сосѣдствѣ и съ прошеніемъ своимъ долженъ обращаться или въ уѣздный городъ, нерѣдко весьма отдаленный, или къ мировому судьѣ, камера коего не всегда находится близко. При этомъ у него, по большей части, не имѣется никакихъ данныхъ, чтобы опредѣлить, въ какое именно учрежденіе или какому именно должностному лицу прошеніе его должно быть подано. Вслѣдствіе сего, ему нерѣдко объявляютъ о неподвѣдомственности его дѣла тому присутственному мѣсту, въ которое онъ обратился, или же, по поводу его ходатайства, возбуждается пререканіе о подсудности. И тотъ, и другой исходъ дѣла крестьянинъ считаетъ за отказъ въ правосудіи. Такое заключеніе является въ большей части случаевъ справедливымъ... Нерѣдко случается, что не только крестьянинъ, но и помѣщикъ, отстаивающій свои нарушенные интересы, отсылается отъ одного должностного лица къ другому, и нигдѣ не получаетъ удовлетворенія. Подобные факты, очевидно, не могутъ проходить безслѣдно въ сознаніи народа».



Монументъ въ гор. Новой Прагѣ въ память пребыванія Императора Александра III съ Августѣйшимъ Семействомъ въ Херсонской губерніи въ 1888 г.

Сооруженъ Херсонскимъ губернскимъ земствомъ.

Отсутствіе близкой къ народу власти имѣетъ еще одинъ печальный результатъ—широкое развитіе «сельской адвокатуры—этой худшей язвы нашихъ деревень». Послѣ упраздненія должности мировыхъ посредниковъ, число мелкихъ ходатаевъ по дѣламъ въ уѣздахъ быстро растетъ и они съ каждымъ годомъ пріобрѣтаютъ большее значеніе въ сельскомъ быту. «Эксплоатируя самымъ беззастѣнчивымъ образомъ безграмотность крестьянъ и полное невѣдѣніе ими закона, лица эти стараются вмѣшиваться во всякую сколько-нибудь спорную сдѣлку, изыскиваютъ поводы къ новымъ тяжбамъ и сознательно вовлекаютъ своихъ легковѣрныхъ кліентовъ въ самые непроизводительные расходы. Замѣчаемое нынѣ повсемѣстное развитіе сутяжничества, семейные раздоры и разореніе цѣлыхъ обществъ, которыя тратятъ на хожденіе по судамъ нерѣдко послѣдніе свои достатки,—таковы результаты крайне вреднаго вліянія сельскихъ ходатаевъ на бытъ крестьянъ, отличавшійся, въ недалекомъ еще прошломъ, устойчивостью и патріархальными добродѣтелями».

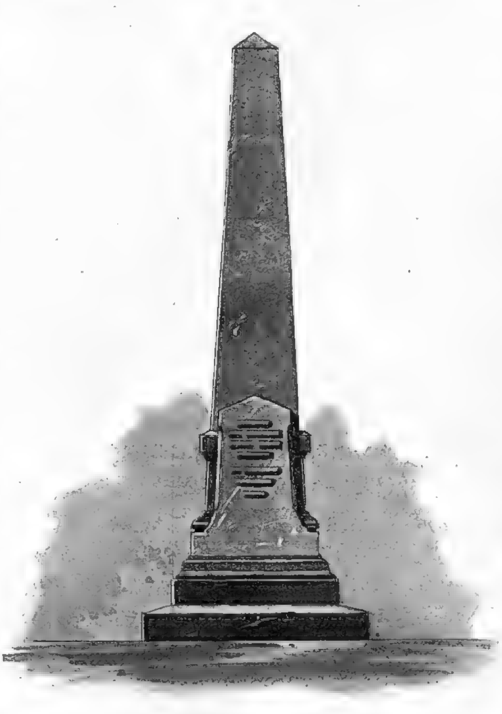
Такъ стоитъ дѣло въ деревнѣ въ тѣхъ случаяхъ, когда крестьянину приходится отстаивать свои нарушенные интересы. Еще печальнѣе получается картина, когда Графъ Толстой переходитъ къ

характеристикѣ надзора уѣздныхъ присутствій за крестьянскимъ самоуправленіемъ. Надзоръ этотъ «существуетъ только на бумагѣ. Въ дѣйствительности его нѣтъ, и съ 1874 г. сельское общественное управленіе дѣйствуетъ внѣ всякаго правительственнаго контроля. Практическіе результаты этой дѣятельности представляются далеко неутѣшительными. Растраты общественныхъ суммъ, превышеніе и бездѣйствіе власти, явныя насилія и произволъ, неисполненіе закона, лихоимство, и другія преступленія и проступки по должности сдѣлались, въ теченіе послѣдняго десятилѣтія, обычнымъ явленіемъ въ средѣ какъ волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ, такъ и другихъ должностныхъ лицъ крестьянскаго общественнаго управленія. Въ одной изъ юго-восточныхъ губерній, какъ видно изъ отчета ревизовавшаго оную Сенатора, съ 1875 по 1880 г. привлечено было къ отвѣтственности 720 сельскихъ должностныхъ лицъ, за растрату въ общемъ итогѣ 226.915 рублей. Волостные и сельскіе сходы, которымъ обычай и законъ ввѣряютъ охрану интересовъ самоуправляющихся крестьянскихъ обществъ и контроль надъ выборными должностными лицами, обратились почти вездѣ въ послушныя орудія міроѣдовъ, кулаковъ и кабатчиковъ. Лучшіе элементы крестьянства, пользовавшіеся, въ прежнее время, при поддержкѣ со стороны мировыхъ посредниковъ, преобладающимъ въ общественныхъ дѣлахъ значеніемъ, нынѣ, предоставленные собственнымъ силамъ, утратили, въ борьбѣ съ означенными выше лицами, всякое вліяніе на крестьянскую среду. Міроѣды и кулаки, опираясь на многочисленную категорію обѣднѣвшихъ и задолжавшихъ имъ крестьянъ, которыхъ они держатъ въ тяжелой экономической зависимости, являются, хотя и невсегда открыто, дѣйствительными руководителями всѣхъ рѣшеній общественныхъ сходовъ, назначаютъ и смѣняютъ, по своему усмотрѣнію, выборныхъ должностныхъ лицъ, покрываютъ злоупотребленія сихъ послѣднихъ и, при ихъ содѣйствіи, устраиваютъ свои личныя дѣла, нерѣдко въ ущербъ интересамъ цѣлаго общества. Обыкновеннымъ способомъ воздѣйствія на міръ въ рукахъ ихъ служитъ угощеніе виномъ, безъ котораго не рѣшается почти ни одно дѣло, не обходится ни одинъ сельскій или волостной сходъ. При посредствѣ вина самыя возмутительныя несправедливости, самыя явныя, даже преступныя нарушенія правъ бѣдныхъ и слабыхъ членовъ общества, въ пользу богатыхъ и сильныхъ сочленовъ, утверждаются сходомъ и безпрепятственно приводятся въ исполненіе, благодаря потворству выборныхъ властей».

Дѣлая выводъ изъ приведенныхъ фактовъ, Графъ Толстой проектировалъ возстановить «должность мировыхъ посредниковъ въ нѣсколько измѣненномъ видѣ, соотвѣтственно современнымъ потребностямъ и ближайшимъ указаніямъ опыта». Сходство проектированныхъ должностныхъ лицъ съ мировыми посредниками заключалось прежде всего въ томъ, что имъ ввѣрялись всѣ дѣла, которыми вѣдали посредники, т. е. въ ихъ рукахъ соединялись функціи административныя и судебныя. Затѣмъ, проектированныя должностныя лица, какъ и посредники, должны были избираться изъ помѣстныхъ дворянъ, по соглашенію между Губернаторами и губернскими и уѣздными предводителями дворянства. Разница состояла въ томъ, что имъ предоставлялось болѣе широкая судебная компетенція, охватывавшая значительнѣйшій кругъ дѣлъ, которыя вѣдались мировою юстиціею. Иначе ставилось и служебное положеніе проектированныхъ должностныхъ лицъ: они назначаются властью правительства и утверждаются Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, а не Сенатомъ, какъ посредники, и при томъ не на опредѣленный періодъ времени, а безсрочно; затѣмъ, они вводятся въ общую систему государственныхъ установленій и пользуются всѣми общими преимуществами, соединенными со службою правительству, т. е. правами на производство въ чины, на почетныя награды, на ношеніе форменной одежды, на полученіе, при отставкѣ, пенсіи. Надзоръ за новыми органами принадлежитъ губернскимъ присутствіямъ и Губернаторамъ, а высшее руководительство — Министру Внутреннихъ Дѣлъ. «Хотя сохранившееся донынѣ воспоминаніе о почетной дѣятельности посредниковъ, писалъ Графъ Толстой,— могло бы служить основаніемъ къ присвоенію того же наименованія проектируемымъ новымъ должностнымъ лицамъ, тѣмъ не менѣе осуществленіе сего представлялось бы невполнѣ удобнымъ, такъ какъ дѣла по земельному устройству бывшихъ владѣльческихъ крестьянъ, въ большинствѣ мѣстностей, завершены, или приходятъ къ концу, а слѣдовательно упомянутымъ выше органамъ въ рѣдкихъ только

случаяхъ придется исполнять посредническія собственно обязанности. Посему, и такъ какъ проектируемыя должностныя лица будутъ облечены весьма существенною административно-судебною властью, то казалось бы правильнымъ примѣнить имъ по закону названіе, которое соотвѣтствовало бы значенію и свойствамъ этой власти. Такому требованію болѣе другихъ могло бы удовлетворить названіе «земскій начальникъ». Новые органы власти должны быть въ первой инстанціи единоличными, а во второй коллегіальными, составляя уѣздный съѣздъ земскихъ начальниковъ, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства.

Исходя изъ этихъ соображеній, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ выработало проектъ Положенія о земскихъ участковыхъ начальникахъ, съѣздахъ ихъ и губернскихъ присутствіяхъ. Для предварительнаго разсмотрѣнія проекта образовано было осенью 1886 г. Особое Совѣщаніе изъ нѣкоторыхъ Губернаторовъ и губернскихъ предводителей дворянства, подъ предсѣдательствомъ Товарища Министра Внутреннихъ Дѣлъ Князя Гагарина. 5 Февраля 1887 г. проектъ поступилъ въ Государственный Совѣтъ, гдѣ встрѣтилъ много возраженій, и по волѣ Государя былъ переданъ на разсмотрѣніе Особаго Совѣщанія, Министровъ: Внутреннихъ Дѣлъ, Государственныхъ Имуществъ, Юстиціи и Финансовъ и Оберъ-Прокурора. Одобривъ главныя основанія реформы, Совѣщаніе «высказало лишь нѣкоторыя сомнѣнія относительно правильности и цѣлесообразности предположеній о предѣлахъ вѣдомства и способахъ дѣйствій земскихъ начальниковъ по дѣламъ судебнаго свойства и о порядкѣ обжалованія постановленій губернскихъ по сельскимъ дѣламъ присутствій». Въ Декабрѣ мѣсяцѣ 1888 г. Государственный Совѣтъ вновь приступилъ къ разсмотрѣнію переработаннаго проекта, и вновь не могъ придти къ единогласному заключенію. Тринадцать Членовъ поддерживали проектъ Графа Толстого, а тридцать девять Членовъ полагали, что земскіе начальники должны быть органами общеадминистративными, а не исключительно вѣдающими крестьянское управленіе. Эти мнѣнія были повергнуты на благусмотрѣніе Государя Императора, и 28 Января 1889 г. Его Величество начерталъ на меморіи Государственнаго Совѣта слѣдующую резолюцію: «Соглашаясь съ мнѣніемъ 13 Членовъ, желаю, чтобы мировые судьи въ уѣздахъ были упразднены, для того, чтобы обезпечить нужное количество надежныхъ земскихъ начальниковъ въ уѣздѣ и облегчить уѣзду тяжесть платежей.—Часть дѣлъ мировыхъ судей можетъ перейти къ земскимъ начальникамъ и въ волостные суды, а меньшая часть, болѣе важныя дѣла, могли бы отойти къ окружнымъ судамъ.—Во всякомъ случаѣ непремѣнно желаю, чтобы эти измѣненія не помѣшали окончанію разсмотрѣнія проекта до лѣтнихъ вакацій».



Памятникъ въ селѣ Высокомъ, Житомирскаго уѣзда, сооруженный въ ознаменованіе чудеснаго избавленія Императора Александра III съ Августѣйшимъ Семействомъ отъ опасности, 17 октября 1888 г.

Столь опредѣленно выраженная Высочайшая воля устраняла всякія сомнѣнія въ дѣлѣ учрежденія новыхъ судебно-административныхъ органовъ, но въ то же время вызывала значительныя измѣненія въ порядкѣ судопроизводства и судоустройства въ уѣздѣ. Обсужденіе этихъ измѣненій поручено было Высочайшимъ повелѣніемъ 1 Февраля соглашенію Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ, Юстиціи и

Финансовъ. 13 Мая эти Министры представили въ Государственный Совѣтъ соотвѣтствующіе проекты, которые, послѣ нѣкоторыхъ измѣненій, были утверждены Высочайшею Властью. Такимъ образомъ установилась нынѣ дѣйствующая организація крестьянскихъ учрежденій и судебной части въ уѣздахъ. Высочайшій Указъ Правительствующему Сенату отъ 12 Іюля 1889 г. повелѣвалъ распространить дѣйствіе новыхъ узаконеній на 36 губерній Европейской Россіи, съ соблюденіемъ извѣстной постепенности.

Такъ какъ учрежденія, созванныя реформою 1889 г. принадлежатъ къ дѣйствующему праву, то можно ограничиться указаніемъ на ихъ организацію лишь въ общихъ чертахъ.

Каждый уѣздъ раздѣляется на извѣстное количество участковъ. Участокъ ввѣряется земскому участковому начальнику, облеченному судебно-административною властью. Въ городахъ судебная власть, въ томъ же объемѣ какъ и установленная для земскаго начальника, ввѣряется городскому судьѣ, который состоитъ въ вѣдомствѣ Министерства Юстиціи. Слѣдующую инстанцію составляетъ уѣздный съѣздъ, учреждаемый въ каждомъ уѣздѣ и состоящій изъ двухъ присутствій: административнаго и судебнаго; въ общихъ присутствіяхъ предсѣдательствуетъ уѣздный предводитель дворянства, а въ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ дворянскихъ выборовъ—особый предсѣдатель. Въ составъ административнаго присутствія съѣзда входятъ всѣ земскіе начальники даннаго уѣзда, исправникъ, предсѣдатель уѣздной земской управы, а, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, и податной инспекторъ. Судебное присутствіе составляютъ: уѣздный членъ окружнаго суда, почетные мировые судьи, городской судья и земскіе начальники. Аппеляціонной инстанціей для уѣздныхъ съѣздовъ и органомъ надзора надъ земскими начальниками служитъ губернское присутствіе, состоящее, подъ предсѣдательствомъ Губернатора или губернскаго предводителя дворянства, изъ вице-губернатора, прокурора окружнаго суда или его товарища и двухъ непремѣнныхъ членовъ; по дѣламъ судебнымъ участвуютъ, сверхъ того, предсѣдатель или членъ окружнаго суда, а по дѣламъ административнымъ—управляющіе казенною палатою и государственными имуществами и предсѣдатель губернской земской управы.

Въ теченіе 1899—1894 гг. Положеніе 1889 г. было постепенно введено въ 36 губерніяхъ Европейской Россіи, которыя имѣлись въ виду Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ при выработкѣ самого проекта. Въ послѣдующіе годы Положеніе о земскихъ начальникахъ распространено и на многія другія губерніи, именно—въ 1894 г.—на Ставропольскую, въ 1899 г. — на всю Вологодскую, въ 1901 году — на Витебскую, Могилевскую и Минскую. Кромѣ того, главныя основанія этого Положенія, съ нѣкоторыми измѣненіями, вызываемыми мѣстными особенностями, введены въ четырехъ Сибирскихъ губерніяхъ, гдѣ по закону 2 Іюля 1898 г., образованъ, для завѣдыванія крестьянскими дѣлами, институтъ крестьянскихъ начальниковъ, предназначенный, согласно Высочайшему указанію, къ распространенію на всю Сибирь. Затѣмъ, для объединенія завѣдыванія крестьянскимъ дѣломъ, учрежденія по крестьянскимъ дѣламъ призваны къ ближайшему участію въ надзорѣ за взиманіемъ окладныхъ сборовъ и къ непосредственному завѣдыванію обезпеченіемъ продовольственныхъ потребностей сельскаго населенія.

Положенія 19 Февраля 1861 г. имѣли главною цѣлію ликвидировать взаимныя отношенія бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ и землевладѣльцевъ, а потому правовое положеніе сельскаго населенія получившаго гражданскую свободу, было намѣчено лишь въ общихъ чертахъ. Такимъ образомъ, регламентація различныхъ сторонъ сельскаго быта предоставлялось указаніямъ будущаго опыта; главная работа въ этой области легла на Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. Въ теченіе описываемаго періода Министерство успѣло разработать и представить на усмотрѣніе законодательной власти цѣлый рядъ проектовъ, касавшихся опредѣленія личныхъ и имущественныхъ правъ сельскаго населенія.

25 Января 1883 г. изданы были правила о порядкѣ учрежденія сельскихъ банковъ и ссудо-сберегательныхъ кассъ. Развитіе кассъ получило въ 1893 г. сильную поддержку, благодаря слѣдующимъ обстоятельствамъ. Для помощи пострадавшимъ отъ неурожая 1891—92 гг. учрежденъ былъ Особый Комитетъ, подъ предсѣдательствомъ Наслѣдника Цесаревича, нынѣ благополучно царствующаго Государя Императора; по окончаніи дѣятельности Комитета, изъ ассигнованной ему суммы остались не-



Графъ ДМИТРІЙ АНДРЕЕВИЧЪ ТОЛСТОЙ род. въ 1825 г.; образованіе получилъ въ Царскосельскомъ Лицеѣ; въ службу вступилъ въ 1843 г. въ Канцелярію ГОСУДАРЫНИ ИМПЕРАТРИЦЫ; въ 1847 г. назначенъ чин-комъ особ. поруч. и въ 1851 г. — Вице-Директоромъ Деп-та Духовн. Дѣлъ Иностр. Исповѣданій; въ 1853 г. — Директоромъ Канц-ріи Морского Мин-ства; въ 1860 г.— членомъ Главн. Управ. Училищъ Мин-ства Народнаго Просвѣщенія; въ 1861 г. — Управляющимъ Деп-омъ Министерства Народнаго Просвѣщенія и Сенаторомъ; въ 1865 г.—Оберъ-Прокуроромъ Св. Синода; въ 1866 г. — Министромъ Народнаго Просвѣщенія; въ 1872 г. произведенъ въ Дѣйствит. Тайные Совѣтники; въ 1880 г. уволенъ отъ должнсстей Министра Народнаго Просвѣщенія и Оберъ-Прокурора Св. Синода и назначенъ членомъ Госуд. Сов.; въ 1882 г. — Президентомъ Академіи Наукъ и Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ; † въ 1889 г.

израсходованными 754.916 р. Озабочиваясь наилучшимъ употребленіемъ этого остатка, Его Высочество остановился на мысли обратить его въ основной фондъ для сельскихъ ссудо-сберегательныхъ кассъ, которыя были бы устроены на нѣсколько иныхъ основаніяхъ, чѣмъ ранѣе уже существовавшія. По распоряженію Его Высочества, Сенаторъ Статсъ-Секретарь Плеве, нынѣ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, составилъ соотвѣтствующій проектъ правилъ, который и получилъ Высочайшее утвержденіе 5 ноября 1893 г. Вмѣстѣ съ тѣмъ Его Высочество далъ указанія не только о перечисленіи наличнаго остатка въ распоряженіе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, но и объ обращеніи въ фондъ сельскихъ кассъ всѣхъ дальнѣйшихъ поступленій изъ остатковъ ассигнованій Особаго Комитета. Такимъ путемъ составилась сумма около 2.000.000 руб., которая и дала возможность положить прочное начало устройству сельскихъ кредитныхъ учрежденій.

Стремленіемъ поддержать экономическое благосостояніе крестьянъ вызванъ былъ, между прочимъ, и законъ 18 Марта 1886 г. о порядкѣ разрѣшенія семейныхъ раздѣловъ въ сельскихъ обществахъ, въ которыхъ существуетъ общинное землепользованіе. Количество такихъ раздѣловъ возрастало до чрезвычайности, а между тѣмъ, по общему заявленію Губернаторовъ, раздѣлы крайне вредно отражались на крестьянскомъ хозяйствѣ и во многихъ мѣстахъ угрожали части крестьянскаго населенія полнымъ разрушеніемъ. Въ виду такой опасности, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ нашло необходимымъ усилить и поднять значеніе сельскихъ сходовъ по дѣламъ о раздѣлахъ, поставить эти дѣла подъ ближайшій контроль учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ и ввести нѣкоторыя ограничительныя правила по отношенію къ раздѣламъ.

Не менѣе пагубно отразились на крестьянскомъ хозяйствѣ неопредѣленность условій и случайность сроковъ для передѣловъ мірской земли между домохозяевами. Въ весьма многихъ мѣстностяхъ частные передѣлы повторялись такъ часто и производились такъ безпорядочно, что лишили крестьянъ всякой возможности вести сколько-нибудь правильное хозяйство. Встрѣчались даже такія мѣстности, гдѣ ежегодно повторялись общіе передѣлы, такъ что ни одинъ домохозяинъ не зналъ, сколько у него будетъ земли на будущій годъ, и гдѣ земля эта будетъ отведена. Вполнѣ естественно, что, при такой шаткости владѣнія, о какихъ либо правильныхъ хозяйственныхъ расчетахъ и объ улучшеніи надѣльныхъ участковъ со стороны крестьянъ не могло быть и рѣчи. Поэтому правилами 8 Іюня 1893 г. производство передѣловъ было ограничено опредѣленными сроками и условіями и подчинено надзору правительственной власти.

Тѣмъ же вниманіемъ къ экономическому быту крестьянъ вызванъ былъ и законъ 14 Декабря 1893 г., ограничившій право крестьянъ на отчужденіе надѣльныхъ земель. Положеніе 19 Февраля 1861 г. признавало это право въ весьма широкихъ размѣрахъ, но привело на практикѣ къ быстрому обезземеленію крестьянъ. Масса земель переходила въ руки скупщиковъ, отчего не только разорялись владѣльцы продаваемыхъ участковъ, но страдало и самое общество: въ его средѣ водворялись чуждыя лица, не несущія никакихъ повинностей на общественныя надобности, часто даже не подчиненныя общественному управленію и пользующіяся положеніемъ купленныхъ земель среди крестьянскихъ надѣловъ для эксплуатаціи крестьянъ. Съ другой стороны, домохозяева, продавшіе свои участки, оказывались уже не въ силахъ нести ни мірскія, ни казенныя повинности, которыя падали, такимъ образомъ, на остальныхъ домохозяевъ и увеличивали бремя, лежавшее на этихъ послѣднихъ. Новый законъ въ значительной мѣрѣ полагалъ предѣлъ подобнымъ явленіямъ.

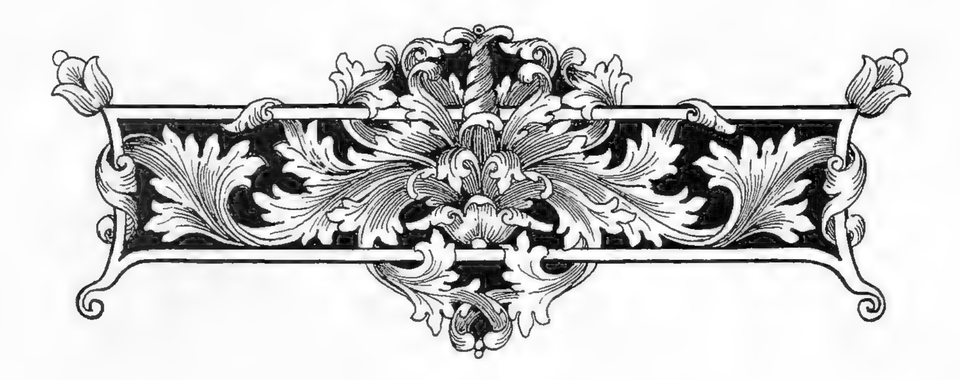
Заслуживаетъ упоминанія также рядъ мѣропріятій, направленныхъ къ поддержанію крестьянскаго землевладѣнія въ Привислинскихъ губерніяхъ.

Законъ 12 Іюня 1886 г., о наймѣ на сельскія работы, имѣлъ въ виду обезпечить рабочими руками крупныя земледѣльческія хозяйства.

Много потрудилось Министерство Внутреннихъ Дѣлъ и надъ разработкой положеній и правилъ объ устройствѣ быта различныхъ разрядовъ сельскихъ обывателей, не упомянутыхъ въ Положеніяхъ 19 Февраля 1861 г. Въ теченіе описываемаго періода эти работы имѣли въ виду по преимуществу

24

земледѣльческій классъ на юго-восточной и западной окраинахъ Европейской Россіи. Министерство стремилось разъяснить земельныя отношенія во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда они основывались не на точныхъ законодательныхъ нормахъ, а на обычаѣ, допускавшемъ всевозможныя недоразумѣнія между землевладѣльцами и земледѣльцами. Основной идеей, которую Министерство старалось осуществить во всѣхъ подобныхъ случаяхъ, было обезпеченіе всѣхъ разрядовъ сельскихъ обывателей земельными надѣлами на основаніяхъ, близкихъ къ Положеніямъ 1861 г. Такъ разрѣшены были Министерствомъ чрезвычайно запутанныя отношенія между башкирами и русскими колонистами на башкирскихъ земляхъ Вятской, Пермской, Уфимской, Самарской и Оренбургской губерній. Работы по этому вопросу начались еще въ 1869 году, но особенное вниманіе Министерства привлекли въ 80-хъ годахъ, послѣ упраздненія Оренбургскаго Генералъ-Губернаторства, и завершились закономъ 20 Апрѣля 1898 г. Затѣмъ, 14 Іюня 1888 г. на царанъ Бессарабской губерніи распространены правила 28 Декабря 1881 г. объ обязательномъ выкупѣ крестьянскихъ надѣловъ. 3 Іюня 1882 г., 21 Марта 1888 г. и 1 Декабря 1892 г., утверждены правила для выкупа и аренды земель такъ называемыми вольными людьми въ Западномъ краѣ. 3 Іюня 1886 г. изданы правила о выкупѣ чиншевыхъ участковъ вѣчными чиншевиками Западныхъ и Бѣлорусскихъ губерній. 19 Января 1893 г. право выкупа арендуемыхъ участковъ предоставлено русскимъ арендаторамъ православнаго исповѣданія, водворенным на владѣльческихъ земляхъ въ губерніяхъ Сѣверо-Западныхъ и Бѣлорусскихъ. 3 Іюня 1891 г. установлены правила, регламентировавшія особый видъ безсрочной поземельной аренды, существующій въ Тифлисской и Кутаисской губерніяхъ и извѣстный подъ именемъ хизанства; хизанамъ также дано право выкупать свои участки въ собственность. Необходимо замѣтить, что всѣ перечисленныя узаконенія объ устройствѣ быта различныхъ разрядовъ сельскихъ обывателей допускаютъ широкое содѣйствіе Правительства при выкупѣ земельныхъ надѣловъ. Наконецъ, въ теченіе описываемаго періода выработанъ рядъ правилъ о регламентаціи и совершенномъ прекращеніи сервитутовъ на владѣльческихъ земляхъ въ Западномъ краѣ и Привислинскихъ губерніяхъ.





III.

ПЕРЕСЕЛЕНЧЕСКОЕ ДВИЖЕНІЕ.

Заботясь объ экономическомъ благосостояніи крестьянъ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ не могло не обратить вниманіе на такое важное явленіе въ жизни нашей деревни, какъ переселенческое движеніе, которое послѣ освобожденія крестьянъ принимало все болѣе и болѣе обширные размѣры, потому главнымъ образомъ, что размѣры крестьянскаго душеваго владѣнія, вслѣдствіе естественнаго прироста населенія, постепенно уменьшались, и крестьяне ощущали недостатокъ земли на старыхъ мѣстахъ. Между тѣмъ Положеніе 19 Февраля 1861 г. не содержало никакихъ указаній относительно переселенія, а всѣ частныя распоряженія послѣдующихъ десятилѣтій клонились къ тому, чтобы удержать крестьянъ на старыхъ мѣстахъ. Единственное исключеніе, и то по соображеніямъ политическимъ, было допущено для лицъ, направлявшихся въ Амурскую и Приморскую области. Однако переселенческое движеніе шло, все усиливаясь, и къ концу семидесятыхъ годовъ ежегодная цифра переселенцевъ возрасла до 40.000 душъ въ годъ, при чемъ большинство ихъ, предоставленное собственнымъ силамъ, бѣдствовало и въ пути, и на новыхъ мѣстахъ. Тогда Министерство Внутреннихъ Дѣлъ признало необходимымъ придти на помощь переселенцамъ, и въ 1880-хъ годахъ начинается рядъ правительственныхъ мѣропріятій, направленныхъ къ упорядоченію и обезпеченію переселенческаго дѣла.

Временныя правила 10 Іюля 1881 г. предоставили Министрамъ Внутреннихъ Дѣлъ и Государственныхъ Имуществъ разрѣшать переселеніе тѣмъ крестьянамъ, которые находились на родинѣ въ тяжеломъ экономическомъ положеніи. Для переселенцевъ предполагалось заготовить участки въ многоземельныхъ южныхъ и юго-восточныхъ губерніяхъ Россіи. Участки эти подлежали отводу въ краткосрочное пользованіе (отъ 6 до 12 лѣтъ), не свыше 8 десятинъ на душу, за извѣстный оброкъ. Всѣ недоимки, числившіяся за переселенцами по прежнимъ обществамъ, переводились на ихъ личную

отвѣтственность; льготы же исчерпывались разсрочкою уплаты недоимокъ и текущихъ поземельныхъ платежей.

Вслѣдъ затѣмъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ приступило къ выработкѣ общаго закона о крестьянскихъ переселеніяхъ. Въ основу проекта положено было Высочайшее указаніе, преподанное 17 Мая 1884 г. и гласившее, что переселенія должны быть всецѣло направляемы Правительствомъ 13 Іюля 1889 г. новый законъ былъ утвержденъ. Онъ допускалъ переселеніе безъ увольнительныхъ отъ обществъ приговоровъ, но не иначе, какъ съ предварительнаго разрѣшенія Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ и Государственныхъ Имуществъ. Разрѣшеніе же обусловливалось уважительностью причинъ, вызвавшихъ ходатайство о переселеніи, и наличностью свободныхъ участковъ, предназначенныхъ для переселенцевъ. Въ просьбахъ дозволялось указывать мѣстность, куда крестьяне желали бы переселиться, но удовлетвореніе этихъ заявленій поставлено въ зависимость отъ усмотрѣнія Правительства. Земли отводились за извѣстную плату, и при томъ въ Азіятской Россіи—въ безрочное пользованіе, а въ Европейской Россіи—первоначально въ аренду и только по истеченіи арендproperly наго срока могли оставаться за переселенцами на основаніяхъ, одинаковыхъ съ бывшими государственными крестьянами. Участки отводились въ общинное и подворное владѣніе, по выбору самихъ переселенцевъ, и не могли быть ни отчуждаемы, ни обременяемы долгами. Льготы переселенцамъ значительно расширялись. Лица, изъятыя отъ подушной подати, сохраняли это право во всякомъ случаѣ.

Всѣ переселенцы освобождались отъ всякихъ казенныхъ сборовъ и платежей въ Европейской Россіи на 2 года, а въ Азіятской—на три; въ послѣдующіе же три года вносили сборы и платежи въ половинномъ размѣрѣ. Выкупные платежи и всѣ недоимки, какія числились за выбывающими членами обществъ, переводились на ихъ прежнія общества, за которыми оставлялись надѣлы переселенцевъ, невыкупленные окончательно. Допускались ссуды переселенцамъ на продовольствіе и обсѣмененіе полей, даже на путевыя издержки и на первоначальное обзаведеніе. Лица, самовольно переселившіяся въ прежнее время, также перечислялись по новому мѣсту жительства, но никакихъ особыхъ льготъ не получали.

Неурожаи 1891—92 гг. вызвали среди крестьянъ особенно сильное стремленіе къ переселенію. Въ одинъ 1892 г. за Уралъ перешло до 90.000 душъ, при чемъ въ движеніи



Монументъ въ память чудеснаго избавленія Императора Александра III и Царской Семьи отъ опасности, 17 октября 1888 года.
Сооруженъ въ гор. Августовѣ, Сувалкской губ.

этомъ главное участіе приняли самовольные переселенцы. Принудительное возвращеніе ихъ на родину было бы сопряжено съ большими трудностями и разорило бы массу семействъ. Поэтому Министръ Внутреннихъ Дѣлъ неоднократно испрашивалъ въ 1892 г. Высочайшія соизволенія на отводъ казенной земли всѣмъ переселенцамъ. Однако уже въ началѣ 1892 г. обнаружилось, что участковъ, заготовленныхъ для переселенцевъ, недостаточно и потому выдача новыхъ разрѣшеній на переселеніе была пріостановлена въ теченіе слишкомъ двухъ лѣтъ. Эта мѣра привела къ усиленному наплыву самовольныхъ переселенцевъ. Пришлось устраивать и ихъ, на что было испрошено въ 1894 г. новое Высочайшее повелѣніе.

Особенно заботилось Министерство Внутреннихъ Дѣлъ о колонизаціи Пріамурскаго края. Льготныя условія, установленныя правилами 1861 г., вызвали въ началѣ довольно сильное переселенческое движеніе въ эту далекую окраину, но трудности пути привели къ тому, что въ семидесятыхъ годахъ оно совершенно прекратилось. Между тѣмъ Китайское Правительство усиленно колонизовало мѣстности прилегающія къ нашей границѣ. Въ виду этого обстоятельства, 1 Іюня 1882 г. изданы новыя правила о переселеніи въ Южно-Уссурійскій край. Постановлено ежегодно отправлять туда моремъ по 250 семей, относя на счетъ казны всѣ расходы по перевозкѣ и полному устройству переселенцевъ на новыхъ мѣстахъ. Для распоряженія этимъ дѣломъ на мѣстахъ учреждено особое переселенческое управленіе въ Южно-Уссурійскомъ краѣ. Передвиженіе моремъ оказалось настолько удобнымъ, что скоро этимъ путемъ потянулись многія семьи на свой счетъ, и въ 1887 г. оказалось возможнымъ допускать перевозку на счетъ казны лишь въ видѣ изъятія, для особенно нуждающихся и притомъ небольшихъ партій.



Памятникъ Императору Александру III въ дер. Грядѣ, Кременецкаго уѣзда, Волынской губ.

Сооруженъ мѣстными крестьянами въ воспоминаніе оказанной имъ Царской Милости, принятія хлѣба-соли, 1 Сентября 1890 года.

Значительныя льготы были дарованы въ 1881 и 1890 гг. также русскимъ промышленникамъ, поселявшимся на Новой Землѣ и на Мурманскомъ берегу.

Всѣ перечисленныя мѣры далеко еще не могли урегулировать переселенческое движеніе. Затруднительныя условія, которыми обставлена была выдача разрѣшеній, вели къ развитію самовольныхъ переселеній, которыя ставили крестьянъ въ безвыходное положеніе въ тѣхъ случаяхъ, когда они не могли найти свободныхъ участковъ для поселенія. Между тѣмъ самовольное переселеніе въ 1890—93 гг. простиралось до 78% всего движенія. Съ другой стороны переселенцы рѣдко могли ознакомиться съ Сибирскими условіями предварительно, а недостаточно осмотрительные переходы на новыя мѣста весьма часто вызывали возвращеніе на родину даже тѣхъ переселенцевъ, у которыхъ были надлежащія разрѣшенія. Самыя условія пути находились въ весьма неблагопріятномъ положеніи. По желѣзнымъ дорогамъ переселенцевъ везли въ товарныхъ вагонахъ, совершенно неприспособленныхъ для перевозки людей, да и такихъ вагоновъ часто не хватало, такъ что путь затягивался продолжительными остановками. На водныхъ путяхъ также не хватало приспособленныхъ пароходовъ и баржъ. Врачебно-продовольственные пункты ни по числу, ни по устройству не удовлетворяли своему назначенію. Чтобы избѣжать развитія заболѣваній отъ переполненія этихъ пунктовъ, приходилось задерживать переселенцевъ еще въ Европейской Россіи и принимать экстренныя мѣры для размѣщенія ихъ на станціяхъ.

Новую эру въ исторіи переселенческаго дѣла открываетъ учрежденіе Комитета Сибирской желѣзной дороги, подъ предсѣдательствомъ Наслѣдника Цесаревича, нынѣ благополучно царствующаго Государя Императора. 4 Марта 1893 г. образована при этомъ Комитетѣ подготовительная коммиссія для разсмотрѣнія, между прочимъ, и мѣропріятій по устройству переселенцевъ въ Сибири.

Недостаточность силъ и средствъ, направленныхъ на переселенческое дѣло Правительствомъ, обнаружилась на первыхъ же порахъ, а потому уже съ 1894 г. были сдѣланы изъ фонда Сибирской желѣзной дороги значительныя ассигнованія, благодаря которымъ явилась возможность внести въ организацію переселеній нѣкоторыя улучшенія. Такъ, допущена выдача увеличенныхъ путевыхъ пособій нуждающимся переселенцамъ; усиленъ составъ должностныхъ лицъ, вѣдающихъ переселенческое дѣло по линіи Сибирской дороги и на мѣстахъ водворенія; командированы за Уралъ поземельно-устроительныя и межевыя партіи для заготовки новыхъ участковъ; увеличено число врачебно-полицейскихъ пунктовъ; разрѣшены ссуды переселенцамъ на домообзаведеніе, продовольствіе, обсѣмененіе полей, отпущенъ даровой отпускъ лѣса для построекъ.

Въ засѣданіи Комитета Сибирской дороги 8 Марта 1895 г. Августѣйшій Предсѣдатель Комитета выразилъ мысль, что къ крестьянскимъ переселеніямъ надлежитъ относиться безъ особыхъ опасеній, правительственное же воздѣйствіе должно направляться къ тому, чтобы переселеніе носило характеръ болѣе сознательный и получило вполнѣ правильную постановку. Эта Монаршая воля легла въ основу всѣхъ дальнѣйшихъ мѣропріятій по переселенческому дѣлу. Во исполненіе таковой Высочайшей воли, было образовано въ концѣ 1896 г. особое Переселенческое Управленіе, въ которомъ и сосредоточено завѣдываніе и руководство переселеніями.

Главнѣйшія мѣры, принятыя Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ по этой части за послѣдніе годы, состояли въ слѣдующемъ. Чтобы придать переселеніямъ болѣе сознательный характеръ, Министерство сочло необходимымъ узаконить ходачество, и правила 15 Апрѣля 1896 г. предоставили крестьянамъ, получившимъ разрѣшеніе переселиться, отправлять изъ своей среды ходоковъ для осмотра земель въ Сибири и для зачисленія ихъ за обществами, пославшими ходоковъ, на двухлѣтній срокъ. 7 Декабря того же года разрѣшено и отдѣльнымъ семействамъ посылать одного изъ своихъ членовъ, въ качествѣ уполномоченнаго, съ тѣми же цѣлями и правами. Если такой уполномоченный выберетъ участокъ для водворенія, то выданное ему ходаческое свидѣтельство замѣняется проходнымъ для всей семьи, уже безъ особаго разрѣшенія на переселеніе.

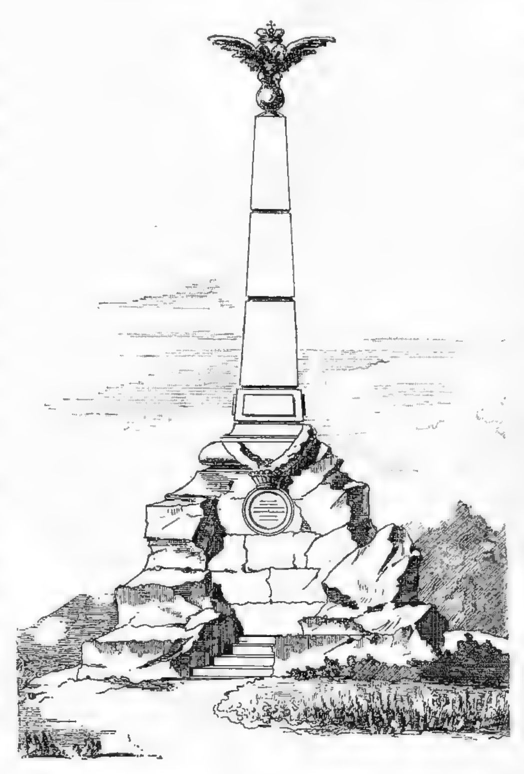
Для распространенія среди администраціи и населенія правильныхъ взглядовъ на законодательство по переселенческой части, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ издавало неоднократно циркулярныя распоряженія и кромѣ того посылало особыхъ чиновниковъ въ мѣста выхода переселенцевъ. Затѣмъ, чтобы ознакомить крестьянъ съ тѣмъ положеніемъ, которое ожидаетъ переселенцевъ на новыхъ мѣстахъ, Министерство

Памятникъ Императору Александру III въ м. Омеляна, Ровенскаго уѣзда, Волынской губ.
Сооруженъ въ 1894—1895 г.г.

издало въ 1899 г. дешевую справочную книжку для народа, подъ заглавіемъ «Сибирское переселеніе въ 1899 г.» Опытъ оказался весьма успѣшнымъ, и съ тѣхъ поръ Министерство ежегодно издаетъ такіе справочники. Наконецъ, Переселенческое Управленіе выпустило еще нѣсколько изданій съ описаніемъ отдѣльныхъ заселяемыхъ районовъ.

Въ виду безплодности принудительныхъ мѣръ противъ самовольныхъ переселеній, Министерство признало нужнымъ, съ одной стороны, облегчить и ускорить выдачу надлежащихъ разрѣшеній, а съ другой—не отказываясь устраивать, по мѣрѣ возможности, и самовольныхъ переселенцевъ, продолжало допускать для нихъ менѣе значительныя льготы. Такъ, съ 1 Января 1897 г. выдача разрѣшеній переселенцамъ предоставлена губернскимъ и губернскимъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіямъ.

Для уменьшенія расходовъ, сопряженныхъ съ переселеніемъ, 1 Марта 1898 г. установленъ особо дешевый переселенческій тарифъ. При томъ, для переселенцевъ образованы спеціальные поѣзда, число коихъ и скорость передвиженія значительно увеличены, при чемъ кладь слѣдуетъ вмѣстѣ съ ея владѣльцами. Въ каждый поѣздъ Сибирской дороги, занятый партіей, въ которой есть больные, ставится санитарный вагонъ. Въ то же время значительно расширена сѣть врачебно - продовольственныхъ пунктовъ. Главнѣйшій изъ такихъ пунктовъ, въ Челябинскѣ, приспособленъ для размѣщенія свыше 5.000 человѣкъ. Въ результатѣ, процентъ смертности среди переселенцевъ значительно понизился: въ 1894 г. только въ Тюмени и Челябинскѣ умерло 4,5% всѣхъ прослѣдовавшихъ въ Сибирь, а въ 1896 г. уже по всей линіи умерло лишь 0,6%; въ 1896 г. еще менѣе—0,4%.



Памятникъ Императору Александру III въ дер. Сусколя, Козеницкаго уѣзда, Радомской губ.
Сооруженъ мѣстными крестьянами въ 1898—1899 г.г.

Порядокъ выдачи ссудъ значительно упрощенъ. Съ 1896 г. крестьянскимъ чиновникамъ предоставлено лично выдавать переселенцамъ ссуды изъ особыхъ авансовъ, отпускаемыхъ въ размѣрѣ до 3.000 руб. каждому чиновнику. Въ общемъ, на ссуды переселенцамъ израсходовано въ 1895 году—546.000 руб., въ 1896 г.—1.890.811 руб., въ 1897 г.—1.390.000 руб., въ 1898 г.—1.380.000 руб.

Чтобы облегчить новосламъ устройство правильнаго хозяйства, въ разныхъ пунктахъ Сибири были устроены склады сельскохозяйственныхъ орудій, сѣмянъ и разныхъ предметовъ домообзаводства. Первоначально эти склады находились въ завѣдываніи Министерства Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, а 23 Декабря 1897 г. они переданы Министерству Внутреннихъ Дѣлъ. Въ 1901 г. такихъ складовъ было 15. Въ 1898 г. они продали орудій и машинъ на 211.871 р., въ 1899 г.—на 525.163 руб., въ 1900 г.—на 725.000 руб. Въ нѣкоторыхъ районахъ переселенцы ощущали острую нужду въ лѣсныхъ матеріалахъ, и съ 1896 г. Министерство Земледѣлія начало устраивать особые лѣсные склады, а 11 Февраля 1899 г. къ этому дѣлу привлечено было и Министерство Внутреннихъ Дѣлъ.

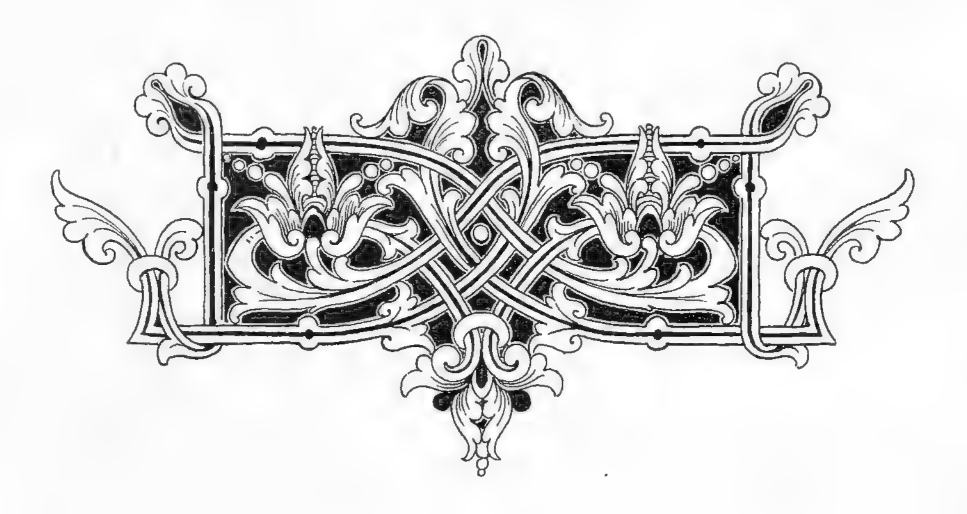
Такъ какъ притокъ переселенцевъ постоянно усиливался, то выдвигался вопросъ о неизбѣжномъ расширеніи колонизаціоннаго района. Въ этихъ видахъ 27 Апрѣля 1896 года установленъ порядокъ водворенія переселенцевъ на земляхъ Алтайскаго округа, состоящаго въ вѣдѣніи Кабинета Его Вели-

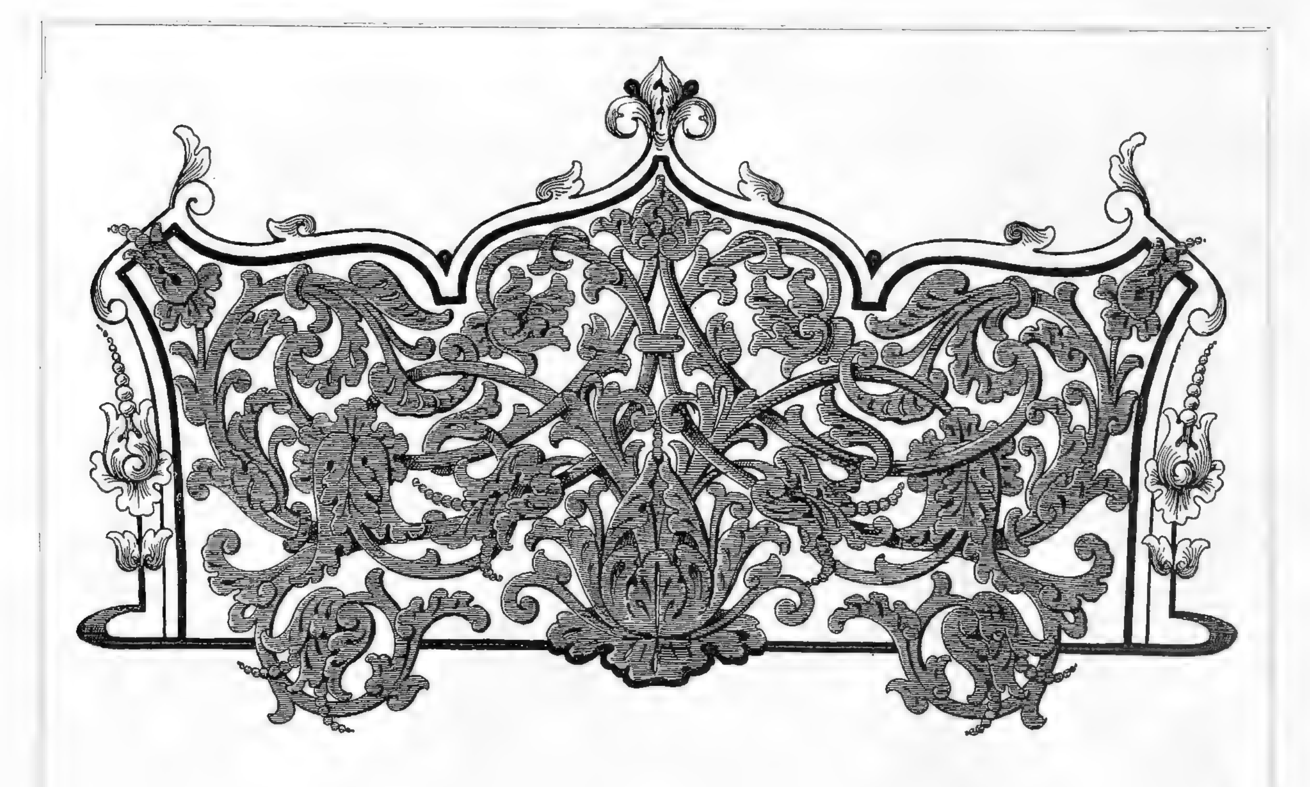
чества. Выдача разрѣшеній на переселеніе въ этотъ районъ была обусловлена соглашеніемъ Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ и Императорскаго Двора.

Затѣмъ утверждены особыя правила о заселеніи таежныхъ пространствъ въ Сибири, при чемъ переселенцамъ, направляющимся въ тайгу, предоставлены значительно большія льготы, чѣмъ въ остальной Сибири. Въ 1897 г. въ колонизаціонный районъ включены и такъ называемыя урманныя мѣстности Тарскаго уѣзда, а законы 22 Іюня 1900 г. и 9 Іюля 1901 г. установили правила для устройства переселенцевъ въ районѣ Пермь-Котласской желѣзной дороги.

Рядъ существенныхъ мѣръ былъ принятъ также для облегченія и упорядоченія переселенческаго движенія въ Приамурскій край, въ Тургайскую область, на Кавказъ и на Мурманскій берегъ.

Основной задачей Переселенческаго Управленія является содѣйствіе сельскому населенію въ расширеніи его землевладѣнія. Та же цѣль лежитъ въ основаніи дѣятельности Крестьянскаго Поземельнаго Банка, который предоставляетъ стѣсненнымъ въ земельномъ отношеніи крестьянамъ возможность пріобрѣтать участки на родинѣ или въ ближайшихъ губерніяхъ. При такой общности задачъ, интересы самаго дѣла требовали тѣсной связи между названными учрежденіями. Поэтому, закономъ 31 Мая 1899 г., въ составъ Совѣта Банка и его мѣстныхъ отдѣленій включены представители отъ Переселенческаго Управленія. Именно, въ Совѣтѣ Банка присутствуетъ Начальникъ Переселенческаго Управленія, а въ отдѣленія, находящіяся въ мѣстностяхъ, гдѣ переселенческое дѣло имѣетъ наиболѣе важное значеніе, командированы изъ Управленія чиновники особыхъ порученій. По закону 10 Іюня 1900 г. эти чиновники включены, на правахъ членовъ, и въ составъ губернскихъ или губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій, при чемъ имъ предоставлено право голоса по дѣламъ, касающимся переселеній. Эта мѣра имѣла въ виду «обезпечить правильное взаимодѣйствіе мѣстныхъ органовъ Банка съ органами общаго государственнаго управленія».





IV.

ЗЕМСКОЕ И ГОРОДСКОЕ ХОЗЯЙСТВО.

Въ числѣ вопросовъ, выдвинутыхъ Коммиссіею Статсъ-Секретаря Каханова, былъ и вопросъ о необходимости внести единство въ дѣятельность земскихъ учрежденій и мѣстныхъ административныхъ органовъ. Въ всеподданнѣйшемъ докладѣ 1886 г. Графъ Толстой признавалъ разрѣшеніе этой задачи дѣломъ столь же неотложнымъ, какъ и реформу учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ. Поэтому уже въ 1888 г. онъ вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ проектомъ новаго Положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ.

Графъ Толстой такъ излагалъ причины и сущность этой реформы. «Главныя причины существующаго неустройства въ земствѣ заключаются въ обособленности земскихъ учрежденій отъ установленій правительственныхъ и въ неправильной организаціи земскаго представительства. Рознь между администраціей и земскими учрежденіями является естественнымъ послѣдствіемъ взгляда на земство и его интересы, какъ на нѣчто особое отъ государства и его потребностей, взгляда, который выразился на практикѣ предоставленіемъ земству самостоятельной, черезъ посредство выборныхъ исполнительныхъ его органовъ, дѣятельности по предметамъ мѣстнаго хозяйства и благоустройства. Отсюда происходятъ отсутствіе единства и согласія въ дѣйствіяхъ правительственныхъ и земскихъ властей, а нерѣдко и явный между ними антагонизмъ, ложное направленіе земскаго дѣла, неправильное веденіе земскаго хозяйства, словомъ всѣ тѣ неблагопріятныя явленія, которыя вызываютъ нынѣ настоятельную необходимость земской реформы.

«Соотвѣтственно сему имѣется въ виду, взамѣнъ существующихъ нынѣ земскихъ избирательныхъ съѣздовъ, образовать, для избранія уѣздныхъ земскихъ гласныхъ: а) съѣздъ дворянъ; б) съѣздъ лицъ городскихъ состояній, и в) избирательные сходы крестьянъ. При этомъ священнослужители устраняются изъ состава земскихъ избирателей, ибо участіе лицъ, духовнымъ саномъ облеченныхъ, въ земскихъ выборахъ не согласуется съ каноническими правилами Православной Церкви. Вмѣстѣ съ тѣмъ признается полезнымъ предоставить епархіальному начальству право посылать особыхъ депутатовъ въ земскія собранія.

«Въ связи съ предполагаемымъ измѣненіемъ системы земскихъ выборовъ, измѣняется и самый характеръ дѣятельности земскихъ гласныхъ. По дѣйствующему закону, принятіе званія гласнаго и участіе лицъ, принявшихъ оное, въ засѣданіяхъ земскаго собранія, зависитъ отъ усмотрѣнія этихъ лицъ. Съ признаніемъ же государственнаго значенія земскаго дѣла и земскихъ учрежденій, факультативный характеръ дѣятельности земскихъ гласныхъ не можетъ быть сохраненъ.

«Опытъ указываетъ, что интересы крупной земельной собственности не находятъ надлежащаго огражденія въ земскомъ представительствѣ. Посему, и въ виду предоставленныхъ удѣльному вѣдомству особыхъ въ семъ отношеніи преимуществъ, признается справедливымъ допустить однородныя льготы для крупной частной земельной собственности, состоящія въ томъ, что лица, владѣющія имѣніями, свыше извѣстнаго размѣра, могутъ участвовать въ земскихъ собраніяхъ безъ выборовъ».

Но ярко изображая печальные результаты, проистекающіе отъ недостатковъ въ организаціи земскихъ учрежденій, Графъ Толстой въ то же самое время считаетъ необходимымъ категорически заявить, что «преобразованіе земскихъ учрежденій не имѣетъ цѣлью отмѣны земскаго представительства». «Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, говоритъ Графъ Толстой, далекъ отъ мысли о возможности передачи дѣлъ мѣстнаго благоустройства и хозяйства въ исключительное вѣдѣніе бюрократическихъ органовъ. Участіе представителей населенія въ завѣдываніи этими важными отраслями управленія представляется безусловно необходимыхъ. Историческій примѣръ всѣхъ странъ и народовъ убѣждаетъ въ томъ, что дѣятельность по этой части однихъ бюрократическихъ органовъ, безъ помощи и контроля представителей мѣстнаго населенія, никогда не оказывалась плодотворною. Не говоря уже о годинахъ народныхъ бѣдствій, когда, для успѣшной борьбы съ голодомъ, повальными болѣзнями и т. п. стихійными явленіями, необходима совмѣстная дружная работа администраціи и народа, напряженіе всѣхъ силъ края, какъ умственныхъ, такъ и экономическихъ,—возможно-ли ожидать, и при нормальныхъ обстоятельствахъ, полезныхъ результатовъ отъ дѣятельности однихъ только правительственныхъ агентовъ, не имѣющихъ связи съ мѣстностью и, по самому свойству своихъ обязанностей, склонныхъ къ примѣненію преимущественно рутинныхъ пріемовъ.

«По всѣмъ симъ уваженіямъ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ безусловно отвергаетъ возможность упраздненія земскаго представительства. По мнѣнію его, предстоящая земская реформа должна идти другимъ путемъ. Она должна быть направлена къ уничтоженію обособленности земства, къ введенію земскихъ учрежденій въ общую систему государственнаго управленія и къ урегулированію земскаго представительства какъ въ устройствѣ, такъ и въ дѣятельности онаго. Представительство это должно быть поставлено въ такія условія, при коихъ оно явилось бы не автономною въ государствѣ и потому нерѣдко враждебною ему силою, а союзникомъ Правительства, облегчающимъ достиженіе благихъ его предначертаній, и содѣйствующимъ успѣшному ходу сложныхъ и обширныхъ дѣлъ, относящихся до мѣстнаго хозяйственнаго управленія».

На основаніи приведенныхъ соображеній, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ выработало проектъ, который въ Ноябрѣ 1886 г. былъ разсмотрѣнъ, по распоряженію Графа Толстого, Особымъ Совѣщаніемъ, подъ предсѣдательствомъ Товарища Министра Внутреннихъ Дѣлъ Тайнаго Совѣтника Князя Гагарина. Это было то же самое Совѣщаніе, которому поручено было обсужденіе и проекта объ учрежденіи земскихъ начальниковъ.

Внесенный въ Государственный Совѣтъ 8 Января 1888 г., проектъ новаго Положенія о зем-

скихъ учрежденіяхъ вызвалъ значительное количество замѣчаній. Обмѣнъ мнѣній былъ далеко еще незаконченъ, когда Графъ Толстой скончался. Вновь назначенный Министръ Внутреннихъ Дѣлъ подвергъ проектъ пересмотру и, вполнѣ раздѣляя мысли, положенныя въ основаніе его, счелъ однако же цѣлесообразнымъ произвести нѣкоторыя частичныя измѣненія. Наиболѣе существенными изъ нихъ были слѣдующія. Для болѣе правильной постановки надзора за дѣятельностью земскихъ учрежденій, проектировалось образовать въ каждой губерніи новый коллегіальный органъ—губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе; на него возлагалось разрѣшеніе наиболѣе существенныхъ вопросовъ по земскому управленію и хозяйству, а также представленіе высшей правительственной власти заключеній по тѣмъ изъ этихъ вопросовъ, которые подлежали бы ея разсмотрѣнію. Новое присутствіе предположено составить, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, изъ представителей отъ разныхъ вѣдомствъ и отъ земства.

Переработанный проектъ вновь поступилъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта 8 Февраля 1890 г. и, послѣ нѣкоторыхъ измѣненій, удостоился Высочайшаго утвержденія 12 Іюня 1890 г.

Новый законъ значительно понизилъ количество гласныхъ, какъ губернскихъ, такъ и уѣздныхъ, и измѣнилъ организацію земскихъ выборовъ: вмѣсто прежнихъ съѣздовъ—городского и уѣздныхъ землевладѣльцевъ—введены два избирательныхъ собранія, изъ которыхъ въ первомъ участвуютъ личные и потомственные дворяне, а во второмъ — прочіе избиратели, кромѣ лицъ крестьянскаго сословія; избраніе гласныхъ отъ сельскихъ обществъ предоставлено волостнымъ сходамъ, при чемъ положенный расписаніемъ комплектъ гласныхъ изъ сельскихъ обществъ утверждается губернаторомъ изъ числа избранныхъ на волостныхъ сходахъ. Затѣмъ, новое Положеніе дозволяетъ избирать на должности предсѣдателей и членовъ управы не только гласныхъ, но и лицъ, не состоящихъ гласными, однако лица, избираемыя на земскія должности, должны во всякомъ случаѣ имѣть право голоса въ избирательныхъ собраніяхъ и право на вступленіе въ государственную службу. Послѣднее требованіе находится въ прямой связи съ тѣмъ обстоятельствомъ, что, по новому Положенію, предсѣдателямъ и членамъ земскихъ управъ предоставлены права государственной службы. Мѣстный органъ надзора за дѣятельностью земскихъ учрежденій, губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе образовано, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, изъ губернскаго предводителя дворянства, вице-губернатора, управляющаго казенной палатой, прокурора окружного суда, городского головы губернскаго города,



Памятникъ Императору Александру III, въ гор. Вяткѣ.
Сооруженъ въ 1896 году.

25*

предсѣдателя губернской земской управы и одного члена, избираемаго губернскимъ земскимъ собраніемъ изъ числа членовъ губернской земской управы или гласныхъ, имѣющихъ право на вступленіе въ государственную службу. Губернское присутствіе обсуждаетъ правильность и законность постановленій и распоряженій земскихъ учрежденій, исправляетъ, по замѣчаніямъ Губернатора и жалобамъ частныхъ лицъ, избирательные списки, разсматриваетъ правильность выборовъ, налагаетъ дисциплинарныя взысканія на членовъ уѣздной управы и предаетъ ихъ суду и т. п. Дѣла въ присутствіи рѣшаются по большинству голосовъ, но Губернаторъ можетъ пріостановить исполненіе рѣшенія, съ которымъ несогласенъ, и безотлагательно представляетъ о томъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ. Министръ, въ такомъ случаѣ, или предлагаетъ Губернатору исполнить рѣшеніе присутствія, или же входитъ въ Сенатъ съ представленіемъ объ его отмѣнѣ. Жалобы на постановленія присутствія со стороны частныхъ лицъ и обществъ приносятся Министру Внутреннихъ Дѣлъ, который, если признаетъ жалобу уважительною, то представляетъ Сенату объ отмѣнѣ обжалованнаго постановленія. Жалобы же земскихъ собраній поступаютъ въ Сенатъ во всякомъ случаѣ.

Одною изъ наиболѣе слабыхъ сторонъ въ дѣятельности земства былъ порядокъ обложенія недвижимыхъ имуществъ земскими сборами. Неполнота временныхъ правилъ по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ открыла земскимъ учрежденіямъ широкій просторъ въ выборѣ системъ обложенія и способовъ оцѣнки имуществъ. На практикѣ во многихъ мѣстностяхъ получилось весьма неравномѣрное распредѣленіе земскихъ сборовъ. На ряду съ этимъ, чрезвычайное возрастаніе земскихъ бюджетовъ часто ложилось тяжелымъ бременемъ на платежныя силы населенія. Накопленіе такихъ фактовъ вызвало въ Министерствѣ Финансовъ предположеніе объ установленіи предѣльности земскаго поземельнаго обложенія, и съ этою цѣлью былъ выработанъ законопроектъ, фиксировавшій въ качествѣ высшей нормы сборы 1897 года. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, которому былъ сообщенъ этотъ проектъ на заключеніе, отнеслось къ нему, въ общемъ, сочувственно, но указало, что предложенная мѣра неминуемо затруднитъ правильное развитіе мѣстнаго хозяйства и сдѣлаетъ невозможнымъ удовлетвореніе вновь нарождающихся мѣстныхъ потребностей, если одновременно не будетъ принята на счетъ казны часть расходовъ, покрываемыхъ изъ земскаго сбора. Вмѣстѣ съ тѣмъ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ полагало, что вообще было бы правильнѣе освободить земство отъ расходовъ на потребности общегосударственнаго характера, такъ какъ удовлетвореніе такихъ потребностей, по духу нашего законодательства, не должно производиться изъ мѣстныхъ средствъ. Дальнѣйшее обсужденіе этого вопроса было передано, по Высочайшему повелѣнію 5 Марта 1897 г., въ особое совѣщаніе, образованное, подъ предсѣдательствомъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, изъ Министровъ: Народнаго Просвѣщенія, Финансовъ, Юстиціи, Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ и Оберъ-Прокурора Св. Синода. Для разработки руководящихъ указаній, данныхъ Особымъ Совѣщаніемъ и утвержденныхъ 16 Мая 1897 г., при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ была составлена коммиссія изъ представителей отъ Министровъ Финансовъ и Внутреннихъ Дѣлъ, подъ предсѣдательствомъ Товарища Министра Внутреннихъ Дѣлъ, Князя Оболенскаго. Результаты, къ которымъ пришла эта коммиссія, подверглись обсужденію въ Государственномъ Совѣтѣ, и 12 Іюня 1900 г. былъ изданъ законъ, въ силу котораго земства освободились отъ нѣкоторыхъ расходовъ, окончательное разрѣшеніе вопроса о предѣльности земскаго обложенія отлагалось до завершенія оцѣнки недвижимыхъ имуществъ, а до тѣхъ поръ обложеніе должно регулироваться особыми временными правилами; сущность ихъ состоитъ въ томъ, что земскіе сборы съ недвижимыхъ имуществъ не могутъ быть повышаемы болѣе, нежели на три процента въ годъ; если Министры Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ найдутъ предположенное земскимъ собраніемъ увеличеніе расходовъ необходимымъ, но непосильнымъ для населенія, то они входятъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ объ отнесеніи нѣкоторыхъ расходовъ данной мѣстности на счетъ казны или объ оказаніи земству какого-либо иного пособія.

Необходимо еще упомянуть, что Государственное Казначейство съ 1899 г. ежегодно отпускаетъ по 1.000.000 рублей въ пособіе губернскимъ земствамъ, для ускоренія оцѣночныхъ работъ, которыя



Статсъ-Секретарь, Дѣйствительный Тайный Совѣтникъ ИВАНЪ НИКОЛАЕВИЧЪ ДУРНОВО родился въ 1834 г.; образованіе получилъ въ Михайловскомъ Артиллерійскомъ Училищѣ; состоялъ въ военной службѣ съ 1852 г. по 1856 г. включительно; съ 1860 г. по 1870 г. служилъ Черниговскимъ уѣзднымъ и губернскимъ предводителемъ дворянства; въ 1870 г. назначенъ Екатеринославскимъ Губернаторомъ; въ 1882 г.— Товарищемъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ; въ 1883 г. — Сенаторомъ съ оставленіемъ въ должности Товарища Министра; въ 1885 г. пожалованъ званіемъ Статсъ-Секретаря; въ 1886 г. назначенъ Членомъ Государственнаго Совѣта, Главноуправляющимъ Собственною ЕГО ИМПЕРАТОРСКАГО ВЕЛИЧЕСТВА Канцеляріею по учрежденіямъ ИМПЕРАТРИЦЫ МАРІИ и Почетнымъ Опекуномъ; въ 1889 г. назначенъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ; въ 1895 г. ВЫСОЧАЙШЕ повелѣно быть Предсѣдателемъ Комитета Министровъ.

ведутся на основаніи закона 8 Іюня 1893 г. Разработка оцѣночныхъ свѣдѣній, разсѣянная ранѣе по уѣздамъ, сосредоточена съ этихъ поръ въ губернскихъ оцѣночныхъ коммиссіяхъ.

Заслуживаютъ также вниманія мѣропріятія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ по улучшенію грунтовыхъ дорогъ, которыя почти вездѣ у насъ находятся въ первобытномъ состояніи. Завѣдываніе этими путями возложено на земства, но земскія учрежденія, отчасти отвлеченныя другими работами, отчасти по недостатку средствъ, мало обращали вниманія на дорожное дѣло. За послѣдніе годы Правительство признало необходимымъ предоставить новыя средства на улучшеніе грунтовыхъ дорогъ. Съ этою цѣлью земства въ 1895 г. были освобождены отъ уплаты пособій на содержаніе мировыхъ и крестьянскихъ учрежденій, а также статистическихъ комитетовъ; освободившіяся такимъ путемъ суммы



Памятникъ Императору Александру III въ гор. Θеодосіи.
Сооруженъ въ 1896 году въ ознаменованіе устройства въ гор. Θеодосіи, по Высочайшей волѣ, коммерческаго порта.

были предназначены на образованіе особаго дорожнаго капитала. Но въ первое время большинство земствъ отнеслось къ дорожному дѣлу безъ надлежащей энергіи, и въ Министерство поступилъ рядъ ходатайствъ о разрѣшеніи расходовать эти средства на нужды медицины и народнаго образованія. Однако ни въ одномъ изъ земствъ, возбуждавшихъ подобныя ходатайства, дорожное хозяйство не было упорядочено, а потому Министерство не находило возможнымъ удовлетворять подобныя просьбы. Вскорѣ при пополненіи дорожнаго капитала изъ земскихъ сборовъ оказалась значительная недоимка: не получая разрѣшенія расходовать этотъ капиталъ на другія нужды, земства стали относить на его счетъ значительную часть общихъ недоимокъ по земскимъ сборамъ. Тогда было установлено въ 1898 г. обязательное отчисленіе казначействами изъ доходовъ земства соотвѣтствующей доли на по-

полненіе суммъ дорожнаго капитала. Вмѣстѣ съ тѣмъ Министерство указало земствамъ общія руководящія начала для производства дорожныхъ работъ.

Настойчивость Министерства имѣла послѣдствіемъ, что почти всѣ земства вырабатываютъ въ настоящее время серьезные и подробные планы дорожныхъ улучшеній, обращая особенное вниманіе на подъѣздные пути къ желѣзнымъ дорогамъ и воднымъ сообщеніямъ. Почти повсемѣстно организуется техническій дорожный надзоръ, который устанавливаетъ различные типы дорожныхъ улучшеній и составляетъ техническіе проекты сооруженій.

Для ускоренія дорожныхъ работъ, законъ 1899 г. предоставилъ Министерству Финансовъ, по соглашенію съ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ, выдавать губернскимъ земскимъ учрежденіямъ ссуды изъ казны на улучшеніе и устройство мѣстныхъ путей сообщенія, съ возвратомъ изъ поступленій дорожнаго капитала. Важное значеніе въ развитіи мѣстнаго дорожнаго дѣла признаетъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ за передачею земствамъ казенныхъ шоссейныхъ путей изъ подъ непосредственнаго надзора Министерства Путей Сообщенія. До послѣднихъ лѣтъ передача эта состоялась лишь въ пяти губерніяхъ, при чемъ для Московскаго земства имѣла весьма полезные результаты. На содержаніе шоссейныхъ дорогъ отпускаются казенныя субсидіи. Разсчетливо ведя хозяйство, Московское земство получило сбереженія отъ этой субсидіи и, благодаря этому обстоятельству, успѣло создать новую сѣть подъѣздныхъ шоссированныхъ путей, общее протяженіе коей достигало въ 1901 г. 640 верстъ. Кромѣ того, завѣдываніе уже готовыми шоссейными дорогами служитъ для земства весьма полезной школой для развитія дорожнаго дѣла вообще. Вмѣстѣ съ казенными шоссе переходятъ въ земство и служащіе на нихъ техники, и такимъ образомъ облегчаются земствамъ заботы по организаціи техническаго надзора и на другихъ дорогахъ.

Городское устройство, основанное на Положеніи 1870 г., также обнаружило на практикѣ нѣкоторыя несовершенства, которыя и вызвали 11 Іюня 1892 г. реформу городского общественнаго управленія. Новый законъ имѣлъ, главнымъ образомъ, въ виду слѣдующіе исходные пункты: 1) предоставить Правительству дѣйствительный надзоръ за дѣятельностью городского управленія во всемъ ея объемѣ; 2) улучшить составъ органовъ этого управленія въ качественномъ отношеніи и уменьшить количественный составъ ихъ, бывшій до того времени слишкомъ многочисленнымъ; 3) поставить исполнительные органы городского управленія въ болѣе тѣсную непосредственную связь съ Правительствомъ, придавъ членамъ этихъ органовъ характеръ правительственныхъ должностныхъ лицъ; 4) создать упрощенную форму городского управленія для тѣхъ городскихъ поселеній, для которыхъ общее устройство оказалось слишкомъ сложнымъ и дорогимъ. Вообще же имѣлось въ виду согласовать строй городского управленія съ тѣми началами, которыя незадолго передъ тѣмъ были положены въ основу организаціи земскихъ учрежденій по закону 12 Іюня 1890 г.

Положеніе 1870 г. хотя и предоставляло Министерству Внутреннихъ Дѣлъ и Губернаторамъ надзоръ за законностью дѣйствій городского общественнаго управленія, но не давало имъ достаточныхъ средствъ для воздѣйствія въ тѣхъ случаяхъ, когда распоряженія думы или управы, удовлетворяя съ внѣшней стороны требованіямъ закона, не отвѣчали общей пользѣ по существу или же явно нарушали интересы мѣстныхъ обывателей. Новый законъ, наоборотъ, съ полной опредѣленностью передавалъ правительственной власти надзоръ не только за законностью, но и за цѣлесообразностью дѣйствій городского управленія, и облекалъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ и Губернаторовъ по городскимъ дѣламъ такими же полномочіями, какія предоставлялись администраціи относительно земскихъ учрежденій закономъ 1890 г. Наиболѣе существенныя постановленія думы утверждаются Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ или Губернаторомъ; кромѣ того, Губернаторъ получаетъ право пріостанавливать нецѣлесообразныя постановленія думы, а Министръ Внутреннихъ Дѣлъ можетъ представлять объ ихъ отмѣнѣ или измѣненіи высшимъ правительственнымъ учрежденіямъ; по отношенію къ незначительнымъ уѣзднымъ городамъ постановленія такого рода отмѣняются или измѣняются властью Министра.

На качественный составъ органовъ городского общественнаго управленія весьма неблагопріятно вліяло то обстоятельство, что избирательное право было предоставлено Положеніемъ 1870 г. всѣмъ плательщикамъ оцѣночнаго сбора съ недвижимыхъ имуществъ, безъ всякаго ограниченія его какимъ либо наименьшимъ размѣромъ. Весьма низкій цензъ установленъ былъ также и для лицъ, уплачивающихъ въ пользу города сборъ съ торговыхъ документовъ, гильдейскихъ свидѣтельствъ и билетовъ.

Новый законъ значительно съузилъ право участія въ городскихъ выборахъ по довѣренностямъ, затѣмъ установилъ предѣльный избирательный цензъ для владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ, и, наконецъ, сохранилъ избирательное право только за тѣми коммерческими дѣятелями, которые выбираютъ свидѣтельства первой гильдіи въ столицахъ и первой и второй гильдіи—въ прочихъ городахъ. Сверхъ того, въ составъ городскихъ избирателей были введены представители благотворительныхъ, ученыхъ и учебныхъ учрежденій, а также торгово-промышленныхъ обществъ, товариществъ и компаній.

Подверглось сокращенію и число гласныхъ. Въ столицахъ оно понижено съ 252 и 180 до 160 человѣкъ, а въ прочихъ городахъ, гдѣ по прежнему закону оно могло простираться до 72, теперь установленъ такой порядокъ: болѣе 60 гласныхъ можетъ быть только въ городахъ, населеніе которыхъ простирается свыше 100.000 человѣкъ, до 60 гласныхъ избирается въ губернскихъ и болѣе значительныхъ уѣздныхъ городахъ; въ остальныхъ городскихъ поселеніяхъ число гласныхъ не должно превышать сорока, а количество уполномоченныхъ, при упрощенномъ управленіи,—можетъ быть не свыше пятнадцати. Число членовъ управы, предоставленное прежде всецѣло усмотрѣнію думы, опредѣлено теперь закономъ: за общую норму принято имѣть въ составѣ управы двухъ членовъ; при нѣкоторыхъ условіяхъ цифра эта можетъ быть увеличена самою думою до шести членовъ, дальнѣйшее же увеличеніе зависитъ уже отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

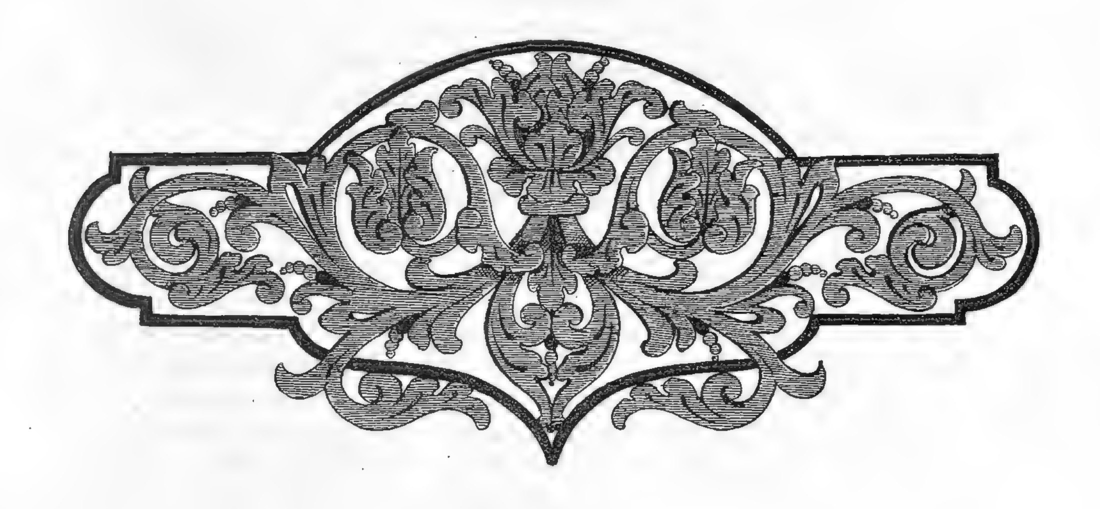
Выше было упомянуто, что земская реформа 1890 г. предоставила права государственной службы должностнымъ лицамъ земскихъ учрежденій. Новое Городовое Положеніе распространило эти преимущества на городскихъ головъ, ихъ товарищей или помощниковъ и на членовъ управы, а въ нѣкоторыхъ городахъ и на городскихъ секретарей.

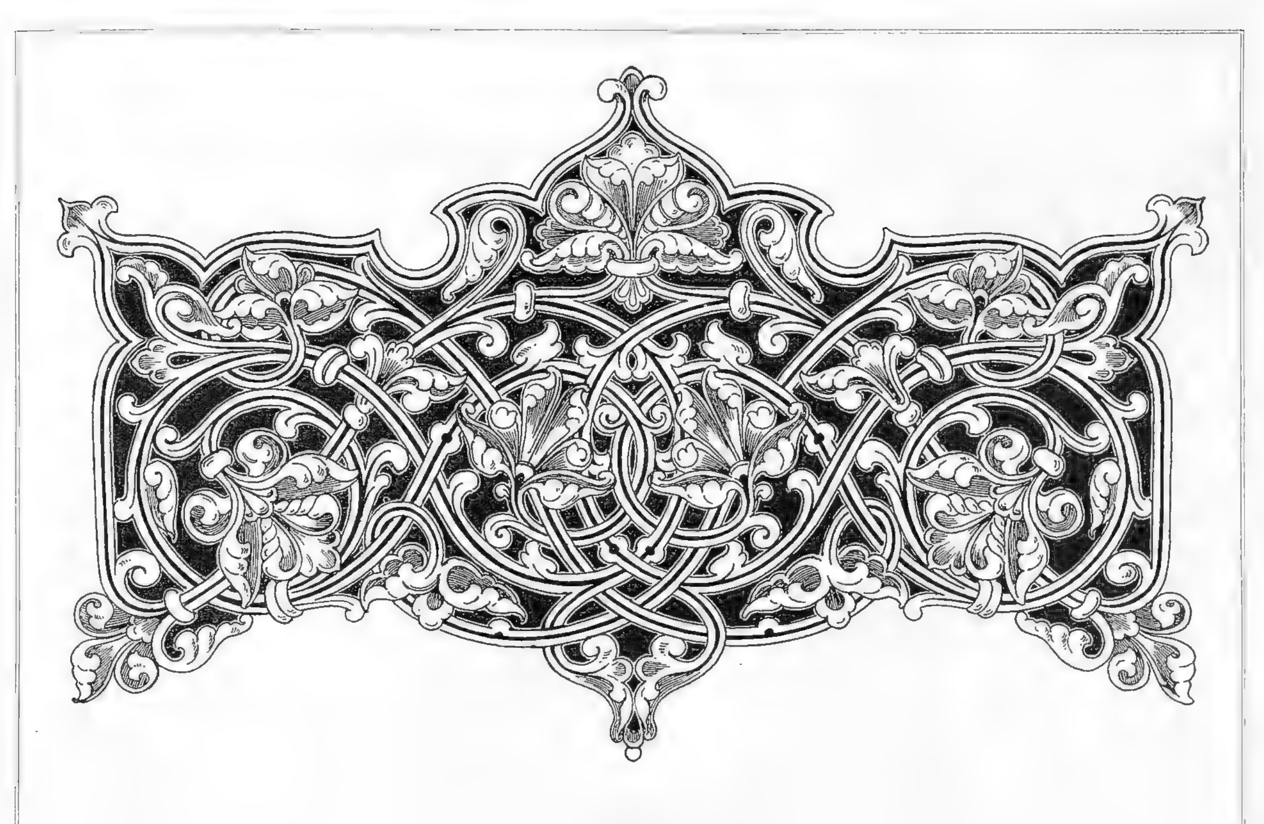
Введеніе упрощеннаго общественнаго управленія въ небольшихъ городскихъ поселеніяхъ вызвано было реальной потребностью, о которой давно уже и настойчиво заявляла сама жизнь. Еще при составленіи Городового Положенія 1870 г. указывалось, что многія поселенія, хотя и отнесены къ разряду городскихъ, однако по всему складу жизни и по культурному уровню обывателей, весьма далеки отъ обычнаго городскаго типа, а потому Городовое Положеніе врядъ ли къ нимъ примѣнимо. Опытъ показалъ справедливость этихъ сомнѣній: думы мелкихъ городскихъ поселеній оказались не въ состояніи правильно опредѣлить свои отношенія къ управамъ и другимъ исполнительнымъ органамъ и не съумѣли ни выработать для нихъ удовлетворительныя инструкціи, ни проектировать цѣлесообразныя обязательныя постановленія для мѣстныхъ жителей; при томъ же, особенно на первыхъ порахъ, въ такихъ думахъ допускались безпорядки при публичномъ обсужденіи дѣлъ. Нѣкоторые изъ подобныхъ городовъ скоро сами сознали, что имъ непосильна задача, возложенная на нихъ Городовымъ Положеніемъ, и стали ходатайствовать объ измѣненіи ихъ городского управленія. Въ результатѣ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ признало полезнымъ пріостановить введеніе Городового Положенія въ незначительныхъ городахъ. Положеніе 1892 года устанавливало для такихъ городовъ слѣдующее управленіе: дума замѣняется собраніемъ уполномоченныхъ отъ опредѣленнаго количества домохозяевъ, а управа и городской голова—городовымъ старостою; компетенція собранія и старосты ограничена болѣе тѣснымъ кругомъ, чѣмъ компетенція думы и управы. Затѣмъ, управленія городское и мѣщанское въ этихъ городахъ слиты, и дѣла мѣщанскаго управленія переданы въ вѣдѣніе городового старосты; эта мѣра вызвана была тѣмъ обстоятельствомъ, что обыватели городскихъ поселеній, гдѣ вводится упрощенное устройство, состоятъ почти исключительно изъ лицъ мѣщанскаго сословія.

Осуществленіе правительственнаго надзора за дѣятельностью городскихъ учрежденій Положеніе 1892 г. сосредоточиваетъ въ тѣхъ же органахъ, которымъ порученъ надзоръ и за земскимъ управле-

ніемъ. Съ этою цѣлью въ составъ губернскихъ по земскимъ дѣламъ присутствій введены, въ качествѣ представителей городскихъ интересовъ, голова губернскаго города и выборный членъ отъ думы того же города, а самыя присутствія получили наименованіе губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій. Такимъ образомъ было достигнуто объединеніе въ разсмотрѣніи земскихъ и городскихъ дѣлъ, и устранены тѣ значительныя неудобства, которыя проистекали при прежнемъ устройствѣ, вслѣдствіе того, что земскія дѣла разсматривались въ одномъ порядкѣ, а городскія—въ другомъ. Въ губерніяхъ, въ которыхъ не введены земскія учрежденія, оставлены по прежнему губернскія и особыя по городскимъ дѣламъ присутствія, но составъ ихъ подвергся нѣкоторой перемѣнѣ, примѣнительно къ присутствіямъ по земскимъ дѣламъ.

Примѣненіе на практикѣ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г. и Городового Положенія 1892 г. вскорѣ выяснило, что при положенномъ по закону составѣ губернскія по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія не въ состояніи выполнять надлежащимъ образомъ надзоръ за земскими и городскими учрежденіями. Поэтому, закономъ 29 Мая 1900 г. въ составѣ этихъ присутствій учреждена новая должность непремѣннаго члена, на котораго возлагается общее завѣдываніе дѣлами по земскому и городскому управленію, докладъ этихъ дѣлъ присутствію, а также ревизованіе, по порученію Губернатора, городскихъ и земскихъ учрежденій.





V.

Народное продовольствіе, здравіе и общественное призрѣніе. Страховое дѣло.

ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЕ дѣло за послѣдніе двадцать лѣтъ требовало отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ почти постоянно напряженнаго вниманія, такъ какъ тяжкіе неурожаи неоднократно постигавшіе Россію за это время, вызывали такую нужду, для удовлетворенія которой наличныя продовольственныя средства и капиталы оказывались совершенно недостаточными. Сверхъ того въ самой организаціи продовольственнаго дѣла обнаруживались несовершенства, которыя Министерство старалось, по мѣрѣ возможности, устранить.

Такъ, систематическое стремленіе земствъ замѣнять сельскіе хлѣбные запасы продовольственными капиталами часто приводило къ большимъ затрудненіямъ въ неурожайные годы. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ разъясненіями и указаніями достигло того, что по нѣкоторымъ губерніямъ поступилъ рядъ ходатайствъ объ обратной замѣнѣ продовольственныхъ капиталовъ натуральными запасами. Всѣ подобныя представленія удовлетворялись Министерствомъ безъ замедленія. Затѣмъ, храненіе сословныхъ и общественныхъ продовольственныхъ капиталовъ не было обезпечено въ достаточной мѣрѣ, такъ какъ документы на эти капиталы оставались въ распоряженіи подлежащихъ обществъ и сословій. Поэтому закономъ 1883 г. всѣ указанные капиталы были сосредоточены въ земскихъ управахъ или замѣняющихъ ихъ установленіяхъ. Въ 1885 году отмѣнены многія ограниченія касательно способовъ храненія земствами наличныхъ продовольственныхъ капиталовъ. Далѣе, Министерство Внутреннихъ

26

Дѣлъ обратило вниманіе на то обстоятельство, что ссуды изъ общаго продовольственнаго капитала испрашиваются иногда земствами безъ всякаго соображенія съ дѣйствительной нуждой и расходуются безъ достаточной бережливости, а затѣмъ возвратъ ссудъ производится съ крайнею медленностью. Въ виду такихъ обстоятельствъ, законами 1884 и 1886 г.г. установлено, что отпускъ ссудъ по ходатайствамъ губернскихъ земствъ производится лишь подъ ручательствомъ земскихъ учрежденій за своевременное погашеніе долга.

Состояніе продовольственныхъ средствъ въ началѣ описываемаго періода было критическимъ: неурожаи 1879 и 1880 г.г. привели къ тому, что общій продовольственный капиталъ не только былъ весь израсходованъ, но на немъ тяготѣлъ еще долгъ Государственному Казначейству въ суммѣ до 3¼ милліоновъ рублей. Благодаря заботамъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, долгъ этотъ былъ окончательно погашенъ въ 1886 г., а къ 1891 г. имѣлость на лицо 11½ милліоновъ продовольственнаго капитала. Возрасли и мѣстныя средства: къ 1 Января 1891 г. губернскихъ капиталовъ въ 46 губерніяхъ числилось 14 милліоновъ, общественныхъ въ 41 губерніи—23 милліона, хлѣбныхъ запасовъ по 47 губерніямъ—94½ милліона пудовъ.

Но всѣ эти плоды десятилѣтнихъ усилій оказались совершенно ничтожными передъ обширнымъ неурожаемъ, постигшимъ Россію въ 1891 г. и захватившимъ наши хлѣбороднѣйшія губерніи: Воронежскую, Вятскую, Казанскую, Курскую, Нижегородскую, Оренбургскую, Орловскую, Пензенскую, Пермскую, Рязанскую, Самарскую, Саратовскую, Симбирскую, Тамбовскую, Тобольскую, Тульскую, Уфимскую и частію Архангельскую, Калужскую, Олонецкую, Таврическую, Харьковскую и Херсонскую. Это бѣдствіе не только поглотило всѣ сбереженія, но и потребовало огромной субсидіи отъ казны—до 126 милліоновъ рублей. Съ самаго начала продовольственной операціи Министерство Внутреннихъ Дѣлъ постаралось выяснить въ точности экономическое положеніе пострадавшихъ мѣстностей и установить постоянный контроль по всѣмъ отраслямъ продовольственнаго дѣла на мѣстахъ, и затѣмъ энергично содѣйствовало мѣстнымъ учрежденіямъ въ снабженіи населенія хлѣбомъ. При этомъ сразу же выяснилось, что желѣзныя дороги, по размѣрамъ своей провозоспособности, въ теченіе зимы не могутъ доставить въ нуждающіяся губерніи необходимое количество хлѣба и зерна. Поэтому Министерство Внутреннихъ Дѣлъ организовало въ широкихъ размѣрахъ гужевую перевозку, не смотря на особую затруднительность этой операціи при истощеніи упряжного скота вслѣдствіи безкормицы. Громадное значеніе этой мѣры станетъ ясно, если сказать, что въ теченіе одного февраля мѣсяца 1892 г. доставлено было въ пострадавшія мѣстности гужемъ 12.000.000 пудовъ хлѣба, а желѣзныя дороги перевезли за тотъ же срокъ, при крайнемъ напряженіи, всего 9.000.000 пудовъ. Незначительная провозоспособность нашихъ желѣзныхъ дорогъ парализовала, въ значительной мѣрѣ, и заботы Министерства Внутреннихъ Дѣлъ о доставкѣ въ неурожайныя губерніи сѣна на прокормъ рабочаго скота.

Въ 1892 г. недородъ повторился, при чемъ захватилъ нѣкоторыя губерніи, пострадавшія уже въ предшествующемъ году. На этотъ разъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, опираясь на опытъ 1891 г., допустило, съ Высочайшаго соизволенія, значительныя отступленія отъ прежняго порядка продовольственныхъ операцій. Земскимъ учрежденіямъ было предоставлено снабжать населеніе лишь тѣмъ зерномъ, которое можетъ быть пріобрѣтено въ предѣлахъ данной губерніи, закупку же хлѣба въ другихъ мѣстностяхъ Правительство сосредоточило въ своихъ рукахъ. Затѣмъ, на новыя ссуды былъ обращенъ хлѣбъ, поступившій въ возвратъ ссудъ по неурожаю 1891 г. Сверхъ того, Министерство исходатайствовало на продовольственныя нужды новый кредитъ изъ средствъ Государственнаго Казначейства, въ размѣрѣ до 26.000.000 руб. При полномъ истощеніи обычныхъ продовольственныхъ рессурсовъ, особое значеніе получала задача, выяснить дѣйствительные размѣры нужды, чтобы помощь оказывалась только истинно нуждающимся лицамъ и въ надлежащемъ размѣрѣ. Но рѣшеніе этой задачи представляло большія трудности: мѣстныя начальства основывались въ своихъ донесеніяхъ, главнымъ образомъ, на данныхъ, доставленныхъ земствами, а эти данныя были далеко не точны. По-

этому Министерство настойчиво добивалось серьезной провѣрки продовольственныхъ потребностей и въ результатѣ выяснило, что ходатайства земствъ по этому предмету значительно превышаютъ размѣръ дѣйствительной нужды. Въ общемъ, усилія Министерства, направленныя къ борьбѣ съ бѣдствіями 1891 и 1892 г., ослабили послѣдствія недородовъ, насколько это было возможно, и заслужили Высочайшее одобреніе. Вся продовольственная операція 1891 и 1892 г. обошлось въ 144.000.000 руб., несчитая свыше 20.000.000 пудовъ хлѣба, выданнаго изъ общественныхъ магазиновъ.

Въ послѣдующіе 4 года, хотя и бывали мѣстные недороды, однако общій размѣръ урожаевъ держался на удовлетворительномъ уровнѣ, такъ что Министерство Внутреннихъ Дѣлъ могло вновь сосредоточить вниманіе на пополненіи запасныхъ магазиновъ и капиталовъ. Однако черезвычайная задолженность населенія по ссудамъ 1891 и 1892 г.г., а также разстройство крестьянскаго хозяйства, вызванное неурожаями этихъ лѣтъ, потребовали особыхъ льготъ при возвратѣ продовольственныхъ пособій. Всѣ убытки, проистекавшие отъ этихъ льготъ для мѣстныхъ и общеимперскаго капиталовъ, приняты были на счетъ казны, а самое взысканіе ссудъ сосредоточено въ Министерствѣ Финансовъ.

Пополненіе хлѣбныхъ запасовъ и, особенно, продовольственныхъ капиталовъ далеко еще не было закончено, когда въ 1897 году сильный неурожай постигъ 18 губерній, большею частію изъ числа тѣхъ, которыя пострадали уже въ 1891 г. и не успѣли еще вполнѣ оправиться. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ еще въ іюнѣ мѣсяцѣ предвидѣло надвигающееся бѣдствіе и спѣшило принять свои мѣры. Опытъ 1891 года показалъ, какая требуется осторожность при оказаніи продовольственной помощи, которою нерѣдко пользовались и лица, имѣвшія возможность прокормиться самостоятельно. Поэтому въ 1897 г. Министерство, при содѣйствіи земскихъ начальниковъ, заблаговременно старалось собрать свѣдѣнія о размѣрахъ предстоящей нужды, разъясняя, вмѣстѣ съ тѣмъ, Губернаторамъ, что нельзя ставить цѣлью правительственной помощи полное возмѣщеніе происшедшихъ отъ неурожая потерь, и что единственная задача, возможная въ такихъ случаяхъ, есть лишь нѣкоторое облегченіе нужды. Затѣмъ, Министерству было Высочайше разрѣшено, по примѣру 1891—1892 г.г., не стѣсняться требованіями дѣйствующаго Продовольственнаго Устава.

Главнѣйшія особенности продовольственной операціи 1897 г. заключались въ слѣдующемъ. Во-первыхъ, правительственная заготовка хлѣба для нуждающихся мѣстностей была поручена Министерству Финансовъ. Во-вторыхъ, съ опредѣленностью былъ поставленъ вопросъ о прокормленіи рабочаго крестьянскаго скота въ неурожайныхъ губерніяхъ. Но, такъ какъ на этотъ предметъ, по закону, нельзя производить расходы изъ общаго продовольственнаго капитала, а спеціальнаго кредита отпущено не было, то помощь въ прокормленіи скота пришлось пока предоставить земствамъ. Вся продовольственная операція 1897 г. стоила до 30.000.000 руб., и сбереженія предшествующихъ лѣтъ дозволили закончить ее безъ субсидій изъ суммъ Государственнаго Казначейства.

Но когда въ 1898 году неурожай повторился, то продовольственныя средства оказались уже истощенными, и потребовалось подкрѣпленіе отъ казны въ размѣрѣ до 34 милліоновъ рублей. Закупка хлѣба и на этотъ разъ была произведена органами Министерства Финансовъ, а для обсужденія общихъ мѣръ по борьбѣ съ послѣдствіями неурожая образовано Особое Совѣщаніе изъ Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ, Финансовъ, Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ и Государственнаго Контролера.

Особое Совѣщаніе вновь подняло, между прочимъ, вопросъ о прокормленіи въ неурожайныхъ мѣстностяхъ рабочаго скота, а для подробной разработки этого вопроса была образована при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ особая коммиссія изъ представителей разныхъ вѣдомствъ. Принявъ во вниманіе практическую сторону дѣла, коммиссія пришла къ выводу, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ слѣдуетъ выдавать крестьянамъ ссуду на прокормъ скота, а въ другихъ случаяхъ выгоднѣе закупить степныхъ лошадей для продажи ихъ нуждающимся весною, съ разсрочкою платежа. На основаніи такого мнѣнія коммиссіи, весною и лѣтомъ 1899 г. роздано было крестьянамъ свыше 67.000 головъ. Продовольственная операція 1898 г. потребовала свыше 35 милліоновъ пудовъ хлѣба, свыше 7.000.000 рублей на ссуды деньгами и до 7.000.000 руб. на обезпеченіе населенія рабочимъ скотомъ. Сверхъ

26*

того большую помощь пострадавшимъ отъ неурожая оказало Общество Краснаго Креста и въ самыхъ широкихъ размѣрахъ дѣйствовала частная благотворительность.

Неурожай 1899 г., постигшій нѣкоторыя мѣстности на югѣ Россіи, по размѣрамъ своимъ былъ незначителенъ, сравнительно съ предшествовавшими, и особо исключительныхъ мѣръ не потребовалъ.

Въ борьбѣ съ неурожаями послѣдняго десятилѣтія Министерство Внутреннихъ Дѣлъ постоянно принуждено было отступать, съ Высочайшаго соизволенія, отъ Устава о народномъ продовольствіи, что съ ясностью указывало на несовершенства этого Устава и на необходимость переработки его. Труды по составленію новаго Продовольственнаго Устава предприняты были Министерствомъ еще въ 1883 г. и велись въ теченіе семи лѣтъ, подъ руководствомъ сначала Товарища Министра В. К. Плеве (нынѣ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ), а затѣмъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ И. Л. Горемыкина. Завершеніе этой сложной работы послѣдовало только при Министрѣ Д. С. Сипягинѣ, и 12 Іюня 1900 г. были Высочайше утверждены Временныя Правила объ обезпеченіи продовольственныхъ нуждъ сельскихъ обывателей, которыя сосредоточили завѣдываніе продовольственными потребностями въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ по Земскому Отдѣлу. Борьба съ послѣднимъ неурожаемъ 1901 г. велась уже на основаніи этого новаго закона.

Заботы Министерства Внутреннихъ Дѣлъ въ области народнаго здравія были направлены, за послѣднее двадцатилѣтіе, главнымъ образомъ на преобразованіе врачебной части въ селеніяхъ неземскихъ губерній, которыя въ этомъ отношеніи значительно отстали отъ губерній земскихъ. Усиленіе медицинскаго персонала и увеличеніе числа врачебныхъ пунктовъ въ селеніяхъ началось съ Западнаго края, затѣмъ коснулось крайняго сѣвера Россіи, распространилось на всю Сибирь и на юго-восточныя губерніи Европейской Россіи. Во всѣхъ указанныхъ мѣстностяхъ медицинскія средства были увеличены въ нѣсколько разъ, въ нѣкоторыхъ губерніяхъ на 400%.

Затѣмъ вниманіе Министерства было занято призрѣніемъ душевно-больныхъ, число которыхъ, по свѣдѣніямъ, относящимся къ серединѣ 90-хъ годовъ, простиралось въ Имперіи до 180.000 человѣкъ, между тѣмъ какъ въ психіатрическихъ больницахъ къ тому же времени имѣлось въ общей сложности только около 15.000 кроватей. Такъ какъ давно уже было признано, что призрѣніе умалишенныхъ, по дороговизнѣ своей, непосильно для мѣстныхъ средствъ, то Правительство, по мѣрѣ возможности, брало организацію этого дѣла на себя. Такъ, переустроена и значительно расширена Казанская окружная лечебница для душевно-больныхъ, въ 1891 г. утверждены положеніе и штатъ Варшавской лечебницы и колоніи, въ 1892 г. начата постройка больницы въ г. Винницѣ, для губерній Кіевской, Подольской и Волынской, а въ 1898 г. приступлено къ работамъ по устройству такой же больницы для губерній Сѣверо-Западнаго края.

Для всѣхъ вообще больницъ гражданскаго вѣдомства изданъ 10 Іюня 1893 г. новый Уставъ, обязательный не только для казенныхъ лечебныхъ заведеній, но и для содержимыхъ сословными, благотворительными и иными обществами.

Полной реорганизаціи подверглось управленіе казенными минеральными водами. Прежде ихъ сдавали по преимуществу въ аренду частнымъ лицамъ, иногда даже съ субсидіями отъ казны. Но такая система привела на практикѣ къ упадку водъ, и потому Министерство нашло необходимымъ наиболѣе важныя минеральныя воды передать въ непосредственное управленіе казны. При этомъ Кавказскія воды, по соображеніямъ техническимъ, перешли во временное завѣдываніе Министерства Государственныхъ Имуществъ, а воды Старорусскія, Липецкія и Кеммернскія остались въ вѣдѣніи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Систематическое исправленіе всѣхъ недостатковъ, допущенныхъ въ прежнее время небрежностью частныхъ арендаторовъ, потребовало значительныхъ затратъ, но за то количество посѣтителей, лечившихся на упомянутыхъ минеральныхъ водахъ, стало возрастать въ весьма быстрой прогрессіи.

Въ организаціи предохранительныхъ мѣръ противъ заноса въ Имперію эпидемическихъ болѣзней достигнуты значительные успѣхи. Новыя карантинныя правила устранили прежнія стѣсненія между-



ИВАНЪ ЛОГГИНОВИЧЪ ГОРЕМЫКИНЪ род. въ 1839 г.; образ. получилъ въ Учил. Правовѣд.; въ службу вступилъ въ 1860 г. въ I-й Департ. Правит. Сен.; въ 1862 г. причисленъ къ Департ. Минист. Юстиціи; съ 1864 по 1872 г. служилъ въ Царствѣ Польскомъ по крест. дѣламъ и въ должн. Вице-Губернатора Плоцкой и Кѣлецкой губерній; съ 1872 г. по 1882 г. былъ членомъ состоящей при Минист. Внутр. Дѣлъ Времен. Ком-іи по крест-имъ дѣламъ губерній Царства Польскаго; въ 1882 г. назначенъ Член. Консультаціи при Минист. Юстиціи, съ возлож. обязан. Оберъ-Прокур. Правит. Сен. при отдѣл. по крест-имъ дѣламъ; въ 1884 г.— Оберъ-Прокур. II-го Деп. Правит. Сен.; въ 1891 г.—Тов. Мин. Юстиціи; въ 1894 г.—Сенаторомъ и Управ. Меж. частью; въ 1895 г.—Тов. Мин. Вн. Дѣлъ и въ томъ же году—Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ; въ 1896 г. произв. въ Дѣйст. Тайн. Сов.; въ 1899 г. уволенъ отъ должн. Мин. Вн. Дѣлъ и назн. Член. Госуд. Совѣта.

народныхъ сношеній, усиливъ въ тоже время гарантіи дѣйствительной охраны нашихъ границъ отъ вторженія чумы, холеры и т. п. болѣзней. Видное участіе принимала Россія во всѣхъ международныхъ совѣщаніяхъ и мѣрахъ по борьбѣ съ инфекціонными болѣзнями. Затѣмъ, серьезное вниманіе было обращено на улучшеніе санитарной части, которое является самой вѣрной профилактической мѣрой противъ распространенія эпидемій. Чтобы постоянно имѣть точныя свѣдѣнія о ходѣ болѣзней въ Имперіи и о положеніи медицинской части вообще, при Медицинскомъ Департаментѣ учреждено дѣлопроизводство статистики и эпидеміологіи и, при помощи метрическихъ записей, введена регистрація смертей отъ заразныхъ болѣзней. Затѣмъ была произведена перепись всѣхъ больницъ гражданскаго вѣдомства по карточной системѣ. Весьма важныя свѣдѣнія заключаются въ «Отчетахъ Медицинскаго Департамента», гдѣ сгруппированы данныя о движеніи населенія, заболѣваемости его и обезпеченности врачебною помощью не только по отдѣльнымъ губерніямъ, но и по отдѣльнымъ уѣздамъ. Санитарное состояніе городскихъ поселеній выясняется въ «Санитарномъ описаніи городовъ Россійской Имперіи», которое печатается въ издаваемомъ Медицинскимъ Департаментомъ «Вѣстникѣ общественной гигіены, судебной и практической медицины». Сосредоточенный во всѣхъ этихъ изданіяхъ богатый матеріалъ дастъ твердую почву не только для отдѣльныхъ мѣропріятій въ области народнаго здравія, но послужитъ исходнымъ пунктомъ и въ подготовляемомъ общемъ пересмотрѣ врачебнаго и санитарнаго законодательства.



Памятникъ Царю-Миротворцу въ гор. Черниговъ.

Сооруженъ въ 1897 году.

Труды медицинскаго вѣдомства не остаются тщетными: за послѣднее двадцатилѣтіе только одинъ разъ заносная зараза получила широкое распространеніе, — это была холерная эпидемія 1892—1895 г.г. Но энергичныя санитарныя мѣры значительно сократили число и остроту заболѣваній, а своевременная и обильная медицинская помощь настолько понизила процентъ смертности, что эта эпидемія никакъ не можетъ идти въ сравненіе съ бѣдствіями, о которыхъ не разъ приходилось говорить въ предшествовавшихъ отдѣлахъ.

Изъ заразныхъ болѣзней, свившихъ себѣ постоянное гнѣздо въ различныхъ мѣстностяхъ Имперіи, обращено ближайшее вниманіе на проказу. При помощи отъ Правительства возникъ рядъ обществъ для борьбы съ этою болѣзнью въ Прибалтійскомъ краѣ и С.-Петербургской губерніи. Затѣмъ, въ 1892—1894 г.г. устроены выселки прокаженныхъ въ Вилюйскомъ округѣ, Якутской области, въ 1895 и 1896 г.г. приняты мѣры для борьбы съ проказою въ Курляндской губ., а въ 1898 г.—въ Приморской области. Назначались ассигнованія и на ослабленіе другихъ заразныхъ болѣзней, а въ 1895 г. дарованы средства на организацію съѣзда сифилидологовъ.

Слѣдуетъ еще упомянуть, что Министерство Внутреннихъ Дѣлъ принимало постоянно мѣры, чтобы улучшить положеніе врачебнаго персонала и въ смыслѣ окладовъ, и въ смыслѣ служебныхъ преимуществъ. Между прочимъ, законъ 9 Августа 1890 г. предоставилъ женщинамъ врачамъ пользоваться повсемѣстно въ Имперіи правомъ свободной практики, занимать должности врачей при

учебныхъ заведеніяхъ, а также завѣдывать земскими медицинскими участками и лечебными заведеніями, находящимися въ этихъ участкахъ. 9 Марта 1898 г. Высочайше утверждено представленіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ о дарованіи женщинамъ - врачамъ правъ государственной службы.

Выдающимся событіемъ въ развитіи медицинскаго дѣла была передача (1890 г.) въ вѣдѣніе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ Императорскаго Института Экспериментальной Медицины, основаннаго Принцемъ Александромъ Петровичемъ Ольденбургскимъ.

За послѣднее двадцатилѣтіе изъ медицинскаго управленія выдѣлилось въ самостоятельную отрасль управленіе ветеринарное. Къ упорядоченію ветеринарной части Министерство Внутреннихъ Дѣлъ стремилось съ самаго своего основанія, но долгое время не могло достичь цѣли, вслѣдствіе неодолимыхъ препятствій. Только за послѣднее двадцатилѣтіе эта отрасль управленія, получивъ самостоятельность, развила широкую дѣятельность, результаты которой безъ преувеличенія могутъ быть названы вполнѣ успѣшными.

Очагомъ чумныхъ эпизоотій, губившихъ ежегодно сотни тысячъ и даже милліоны головъ скота, служили юго-восточныя и степныя губерніи. Гурты, шедшіе отсюда, разносили заразу по всей Имперіи, и усилія администраціи, направленныя къ установленію правильнаго ветеринарно-полицейскаго надзора за гуртами, оставались тщетными, пока гуртовщики не были обязаны слѣдовать по опредѣленнымъ трактамъ и имѣли возможность обходить ветеринарные пункты. Первой мѣрой, начавшей систематическую борьбу съ эпизоотіями, былъ законъ 11 Мая 1882 г., который предоставилъ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ право закрывать для гуртовъ грунтовые тракты и требовать перевозки скота по желѣзнымъ дорогамъ. Эта коренная мѣра сразу прекратила постоянный притокъ заразы въ центральныя губерніи и позволила Министерству приступить къ правильной борьбѣ съ чумою на мѣстномъ скотѣ. Средствами борьбы были: изолированіе неблагополучныхъ по чумѣ мѣстностей и убиваніе больного или подозрительнаго скота. Эта система, примѣненная сначала къ сѣверо-западному краю и Прибалтійскимъ губерніямъ, была постепенно распространена на другія мѣстности и къ 1887 г. выполнялась уже въ 40 губерніяхъ Европейской Россіи. Результаты получились сразу же весьма опредѣленные. Въ 1881—1884 г.г. чума уносила ежегодно, среднимъ числомъ, болѣе 200.000 головъ на сумму до $4^1/_2$ милліоновъ рублей, въ 1890 г. пало отъ чумы и убито всего 1.600 головъ, а къ 1892 г. Европейская Россія считалась почти благополучною по чумѣ. Эпизоотія продолжала держаться только на Кавказѣ и въ Азіатской Россіи, гдѣ пока еще не было предпринято систематической борьбы съ нею. Это обстоятельство вызвало временное ухудшеніе дѣла и въ юго-восточныхъ губерніяхъ. Недостатокъ травъ, постигшій внутреннія губерніи въ 1891 и 1892 г.г., и избытокъ кормовъ на Сѣверномъ Кавказѣ вызвали массовое движеніе скота для зимняго прокорма изъ пострадавшихъ мѣстностей на Кавказъ. При обратномъ перегонѣ скота не было возможности организовать достаточный ветеринарно-полицейскій надзоръ, и въ половинѣ 1892 г. чумная зараза охватила 11 губерній Европейской Россіи. Энергичныя мѣры прекратили эпизоотію къ веснѣ 1894 г., при чемъ за все время чумы убито и пало, среднимъ числомъ, около 90.000 головъ въ годъ. Эта потеря, по сравненію съ потерями предшествовавшихъ эпизоотій, оказывается весьма незначительной и служитъ лучшимъ доказательствомъ въ пользу современныхъ пріемовъ противучумной борьбы.

Эпизоотія 1892—1894 г.г. показала, что Европейская Россія не будетъ обезпечена отъ заразы, пока чума не выведется на Кавказѣ. Въ этомъ направленіи и направились дальнѣйшія усилія ветеринарнаго управленія. Въ 1893 г. была установлена охранная ветеринарно-карантинная линія на границахъ Донской области и Астраханской губерніи съ Сѣвернымъ Кавказомъ, и затѣмъ началась систематическая борьба съ чумою къ югу отъ этой линіи. Дѣло пошло такъ успѣшно, что къ 1897 г. зараза была отброшена въ Закавказье, а карантинная линія могла передвинуться еще южнѣе и была расположена по сѣвернымъ склонамъ Кавказскаго хребта. Съ Января 1899 г. обязательное убиваніе зачумленныхъ животныхъ примѣнено въ Закавказьи, и недалеко уже то время, когда губительная зараза окончательно будетъ изгнана изъ всей территоріи Имперіи по сю

сторону Уральскихъ горъ. Чумныя эпизоотіи за Ураломъ также удалось значительно ослабить въ послѣдніе годы.

Столь успѣшные результаты, полученные Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ относительно упорядоченія ветеринарной части, стоятъ въ прямой зависимости отъ двухъ факторовъ: во-первыхъ, ветеринарный персоналъ получилъ за послѣднія двадцать лѣтъ повсемѣстно весьма значительныя усиленія, во вторыхъ, самое управленіе ветеринарнымъ дѣломъ, какъ мѣстное, такъ и центральное, слитое прежде съ общимъ медицинскимъ управленіемъ, теперь обособилось и сосредоточилось въ рукахъ спеціалистовъ по ветеринаріи.

Приказы общественнаго призрѣнія сохранились въ настоящее время въ девяти западныхъ губерніяхъ, въ Прибалтійскомъ краѣ и въ губерніяхъ Архангельской, Астраханской и Ставропольской. Имъ подвѣдомственны 142 учрежденія (въ томъ числѣ 112 больницъ); капиталы ихъ превышаютъ 7.000.000 руб. Пособіе, производившееся приказамъ отъ казны, въ 1887 г. прекращено и замѣнено отпускомъ суммъ изъ мѣстныхъ земскихъ сборовъ.

Въ Оренбургской и Сибирскихъ губерніяхъ дѣломъ общественнаго призрѣнія завѣдуютъ нынѣ губернскія управленія, къ которымъ перешли и всѣ капиталы упраздненныхъ приказовъ, составлявшіе къ 1 Января 1898 г. свыше 2.000.000 рублей. Закавказскій приказъ упраздненъ въ 1884 г., а подвѣдомственныя ему заведенія переданы въ завѣдываніе управляющаго медицинскою частью на Кавказѣ и Тифлисскаго Губернскаго Правленія. Въ Привислинскихъ губерніяхъ существуютъ съ 1870 г. совѣты общественнаго призрѣнія, которые располагали въ 1899 г. доходомъ свыше 2.000.000 руб. и содержали 194 благотворительныхъ заведенія.

Въ земскихъ губерніяхъ обязанности приказовъ перешли къ земскимъ учрежденіямъ, вмѣстѣ съ благотворительными капиталами, которые въ настоящее время возрасли до 13.000.000 рублей, но доходъ съ этихъ капиталовъ (до 550.000 руб. въ годъ) составляетъ ничтожную долю суммы, затрачиваемой ежегодно земствами на нужды общественнаго призрѣнія (свыше 20½ милліоновъ руб. въ годъ по 34 земскимъ губерніямъ).

Сосредоточенныя въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ общія и губернскія суммы общественнаго призрѣнія составляли къ 1 Января 1900 г. около 6.300.000 рублей. Изъ этого именно источника затрачено было свыше полумилліона рублей на устройство Винницкой окружной лечебницы для душевно-больныхъ, 370.000 руб. на устройство такой же лечебницы въ Вильнѣ, до 200.000 руб. на переустройство Томской больницы и т. д.

Въ числѣ частныхъ благотворительныхъ обществъ наибольшее развитіе получили за послѣднее время общества вспомоществованія учащимся. Быстро возрастаетъ также и количество общеблаготворительныхъ обществъ.

Такое развитіе въ значительной мѣрѣ объясняется тѣми облегченіями, которыми Министерство Внутреннихъ Дѣлъ обставило открытіе новыхъ обществъ. Прежній порядокъ былъ весьма затруднителенъ: уставъ каждаго новаго общества требовалъ утвержденія черезъ центральное управленіе. Для избѣжанія излишнихъ проволочекъ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ выработало въ 1897 г. примѣрный уставъ обществъ для пособія бѣднымъ и нормальный уставъ обществъ пособія учащимся, а затѣмъ Губернаторамъ предоставлено было право собственною властью разрѣшать открытіе новыхъ обществъ, которыя примутъ эти уставы безъ всякихъ измѣненій. Въ настоящее время въ Россіи дѣйствуетъ свыше 2.000 частныхъ благотворительныхъ обществъ и учрежденій.

Продолжали развиваться и участковыя попечительства, о возникновеніи которыхъ было сказано въ предыдущемъ отдѣлѣ. Съ полнымъ успѣхомъ дѣйствовали они во время неурожаевъ 1891—1892 годовъ.

Особый Комитетъ, состоявшій подъ предсѣдательствомъ Наслѣдника Цесаревича, нынѣ благополучно царствующаго Государя Императора, въ отчетѣ своемъ съ особымъ вниманіемъ останавливается на дѣятельности мѣстныхъ попечительствъ и констатируетъ полезность и пригодность ихъ орга-

низаціи. Не менѣе полезными оказались попечительства, дѣйствовавшія въ качествѣ временныхъ или и постоянныхъ органовъ по подачѣ населенію медицинской помощи. Существуютъ, между прочимъ, постоянныя попечительства, устроенныя земствами, но болѣе опредѣленную организацію начинаютъ они получать за послѣднее время въ городахъ, и особенно въ Москвѣ.

Въ 1891 г. Московская городская дума ходатайствовала о разрѣшенія «учреждать участковыя попечительства о бѣдныхъ для сбора пожертвованій, раздачи пособій нуждающимся и постояннаго наблюденія за призрѣваемыми». Получивъ разрѣшеніе, Московская дума постановила открыть въ Москвѣ 40 городскихъ попечительствъ о бѣдныхъ и отпускать каждому попечительству по 1,000 руб. ежегодно. На первыхъ порахъ (въ 1895 году) дума избрала 24 участковыхъ попечителя и товарищей къ нимъ, утвердила предложенныхъ попечителями членовъ совѣта для каждаго попечительства и, отъ имени городского головы, обратилась съ воззваніемъ ко всѣмъ городскимъ жителямъ, которыхъ просила «безъ различія званія и пола вступить въ ряды попечительствъ». Такимъ образомъ устроились въ Москвѣ мелкіе органы общественнаго призрѣнія. Каждое попечительство состоитъ изъ попечителя, его товарища, 4—10 членовъ совѣта и неограниченнаго количества сотрудниковъ. Скоро почти всѣ попечительства раздѣлились на еще болѣе мелкіе отдѣлы и районы, которыми завѣдуютъ члены совѣта съ сотрудниками. Такъ, Пречистенское попечительство раздѣлилось на 43 района. Всѣ попечители, подъ предсѣдательствомъ городского головы, составляютъ общее городское попечительство, которое является для Москвы центральнымъ руководящимъ органомъ. Такая организація сразу оживила благотворительную дѣятельность въ Москвѣ. Явилась возможность индивидуализировать помощь бѣднымъ, т. е. организовать ее такъ, чтобы положеніе каждаго нуждающагося было изслѣдовано, чтобы каждая помощь соотвѣтствовала нуждѣ и основывалась на личномъ участіи благотворящаго къ благотворителю. Благія послѣдствія этого начинанія были такъ очевидны, что примѣръ Москвы не остался безъ подражаній. Въ настоящее время городскія попечительства дѣйствуютъ также въ Пензѣ, Воронежѣ, Вяткѣ и во многихъ уѣздныхъ городахъ.

Вполнѣ сочувствуя этому дѣлу и желая распространить его возможно шире, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ выработало нормальные или примѣрные уставы и правила для городскихъ участковыхъ попечительствъ, приближающіеся къ дѣйствующимъ въ Москвѣ, и сообщило ихъ Губернаторамъ для руководства.

За послѣдніе годы въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ сосредоточено руководство еще одною категоріею операцій, имѣющихъ ближайшее отношеніе къ поддержанію народнаго благосостоянія: въ 1894 г. надзоръ Министерства распространенъ на страховое дѣло, которое до тѣхъ поръ оставалось безъ достаточнаго правительственнаго контроля.

И правительственныя учрежденія, и частныя лица неоднократно обращались въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ съ жалобами и заявленіями о нарушеніи частными страховыми обществами утвержденныхъ для нихъ уставовъ. Въ виду подобныхъ заявленій, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ еще въ 1887 г. возбудило вопросъ объ установленіи правительственнаго надзора за дѣятельностью страховыхъ обществъ. Въ видѣ опыта такой надзоръ первоначально былъ установленъ для иностранныхъ обществъ страхованія жизни, оперировавшихъ въ Россіи (Нью-Іоркъ, Урбенъ и Эквитебль). Практическія послѣдствія опыта оказались весьма благопріятными не только въ смыслѣ обезпеченія интересовъ страхователей: населеніе стало довѣрчивѣе относиться къ обществамъ, подчиненнымъ правительственному контролю, и операціи ихъ быстро возрасли. Наоборотъ, въ жизни русскихъ страховыхъ обществъ, благодаря отсутствію должнаго надзора, развивались крайне опасныя явленія: нѣкоторыя общества увлеклись взаимною конкуренціею и вступили на путь спекуляціи; обнаружились многочисленные случаи явной неосторожности и даже крупныхъ нарушеній, носившихъ уголовный характеръ. Въ 1893—1894 гг. четыре страховыхъ общества почти одновременно вынуждены были ликвидировать дѣла, при чемъ значительно пострадали и акціонеры, и многіе страхователи, не получившіе вознагражденія за пожарные убытки.



ДМИТРІЙ СЕРГѢЕВИЧЪ СИПЯГИНЪ род. въ 1853 г.; образованіе получилъ въ С.-Петербургскомъ Университетѣ; въ службу вступилъ въ 1876 г. въ Мин-ство Внутр. Дѣлъ; съ 1881 по 1886 г. состоялъ волоколамскимъ уѣздн. предводителемъ дворянства; въ 1886 г. назначенъ Харьковскимъ Вице-Губ-ромъ; въ 1888 г.—и. д. Курляндскаго Губернатора и утвержденъ въ этой должности въ 1890 г.; въ 1891 г. назначенъ Московскимъ Губернаторомъ; въ 1893 г.—Товарищемъ Министра Государственныхъ Имуществъ; въ 1894 г. – Товарищемъ Министра Внутр. Дѣлъ; въ 1895 г.—Главноуправляющимъ Канцеляріею ЕГО ИМПЕРАТОРСКАГО ВЕЛИЧЕСТВА по принятію прошеній, на ВЫСОЧАЙШЕЕ Имя приносимыхъ; въ 1899 г.—Управляющимъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ и въ 1900 г. – Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. † 2 Апрѣля 1902 г.

Эта катастрофа окончательно доказала, что долѣе невозможно оставлять дѣятельность страховыхъ учрежденій и обществъ безъ ближайшаго контроля. Послѣ предварительнаго обсужденія этого дѣла въ специальной коммиссіи при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ, 6 Іюня 1894 г. издано было Положеніе о надзорѣ за дѣятельностью страховыхъ учрежденій и обществъ, въ силу котораго надзоръ этотъ поручался Страховому Комитету, вновь образованному въ составѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Съ учрежденіемъ спеціальнаго органа по страховой части, дѣятельность Министерства Внутреннихъ Дѣлъ въ области страхового и пожарнаго дѣла значительно оживилась и выразилась въ рядѣ мѣръ, которыя не могутъ не повліять въ благопріятномъ смыслѣ на дальнѣйшее развитіе этой отрасли общественнаго благосостоянія. Выработаны подробныя формы финансовой и статистической отчетности для акціонерныхъ страховыхъ обществъ, а также правила о помѣщеніи и храненіи ихъ денежныхъ средствъ; подвергнуты пересмотру полисныя правила всѣхъ обществъ страхованія жизни; разработаны полисныя правила по новому у насъ виду страхованія пассажировъ отъ несчастныхъ случаевъ и по страхованіямъ отъ несчастныхъ случаевъ коллективному и отдѣльныхъ лицъ; дополнены и исправлены уставы многихъ обществъ. За послѣдніе годы получаетъ распространеніе страхованіе рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ, но по этой операціи акціонернымъ обществамъ предстоитъ встрѣтить весьма сильную конкуренцію со стороны страховыхъ союзовъ, учреждаемыхъ владѣльцами фабрикъ и заводовъ, подъ взаимною круговою ихъ отвѣтственностью. Первое общество такого рода учреждено въ началѣ 1898 г. въ Ригѣ, при содѣйствіи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, которому тогда же предоставлено впредь утверждать уставы подобныхъ обществъ. Въ концѣ того-же года аналогичный союзъ образовался въ Одессѣ. Въ 1897 г. возникло болѣе спеціальное общество страхованія отъ несчастныхъ случаевъ, подъ наименованіемъ Общества Голубого Креста; оно имѣетъ въ виду помощь пожарнымъ дѣятелямъ и носитъ, отчасти, благотворительный характеръ.

Наиболѣе важное значеніе въ области взаимнаго губернскаго и земскаго страхованія имѣютъ слѣдующія мѣропріятія. Закономъ 26 Января 1898 г. разрѣшено расходовать свободные остатки отъ операцій губернскаго взаимнаго страхованія на противопожарныя мѣры въ селеніяхъ данной губерніи. Такимъ образомъ усиливаются средства для улучшенія пожарныхъ условій въ сельскихъ мѣстностяхъ, а улучшеніе это должно, въ свою очередь, упрочить и удешевить страховую операцію. Въ семи губерніяхъ (Волынской, Астраханской, Ковенской, Виленской, Витебской, Подольской и Ставропольской) удалось уже значительно понизить премію по губернскому страхованію—платежи населенія по этому предмету уменьшились приблизительно на 450.000 руб. въ годъ. Ту же цѣль удешевленія и улучшенія условій взаимнаго страхованія преслѣдуетъ изданное въ 1900 г. новое Положеніе о взаимномъ страхованіи въ Привислинскомъ краѣ, а также новый тарифъ премій по городу Варшавѣ.

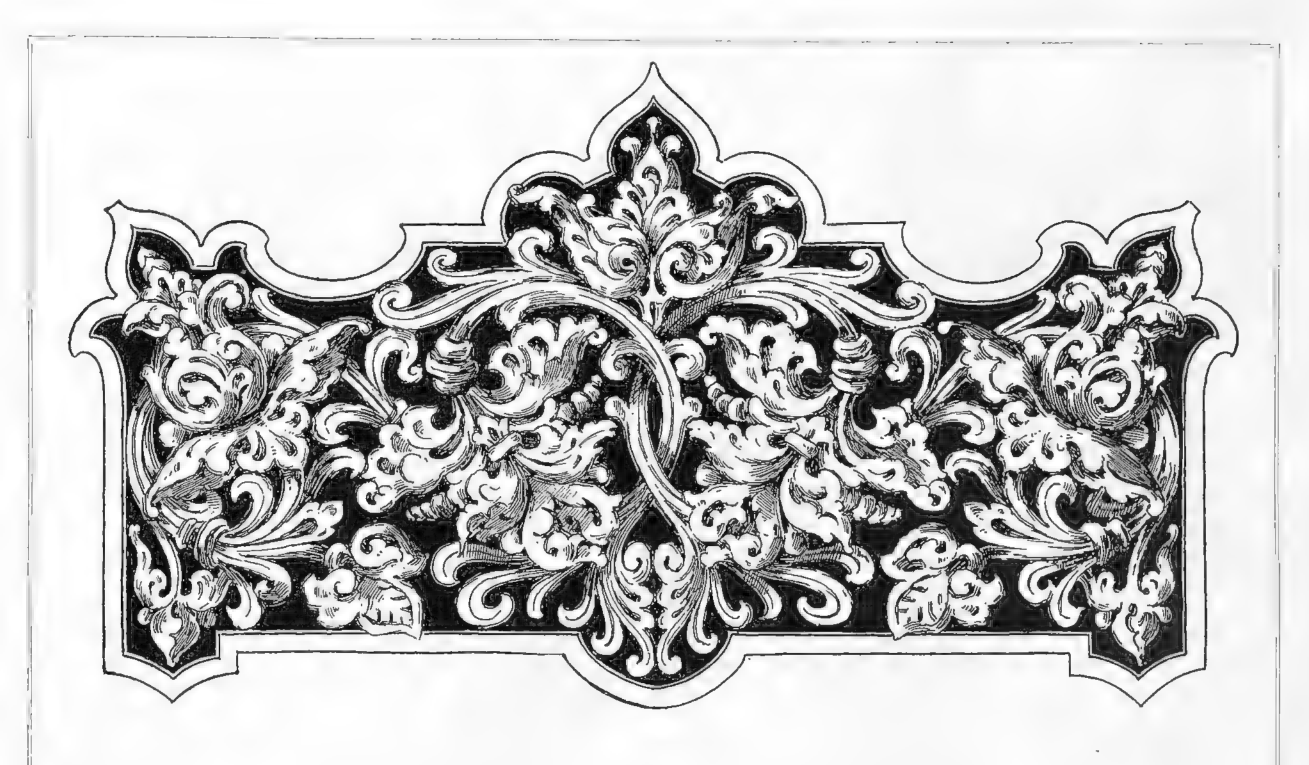
Съ другой стороны, Министерство стремится распространить взаимное страхованіе на такія мѣстности и предметы, которыхъ оно до сихъ поръ еще не касалось. Такъ, въ 1897 г. введено обязательное взаимное страхованіе парусныхъ судовъ въ Архангельской губерніи. Въ томъ же году взаимное страхованіе распространено на области Акмолинскую, Семипалатинскую и Семирѣченскую, въ 1898 г.—на Якутскую область; въ 1899 г. Сибирскимъ городамъ предоставлено присоединяться къ страхованію сельскихъ строеній, такъ какъ культурная отсталость мѣшаетъ большинству городовъ этого края образовывать самостоятельныя общества взаимнаго страхованія. Въ 1898 г. допущены къ взаимному губернскому страхованію православныя церкви Привислинскаго края, такъ какъ частныя общества нерѣдко отказывались принимать ихъ на страхъ.

Для городскихъ обществъ взаимнаго страхованія разработанъ образецъ устава, чрезвычайно облегчающій разрѣшеніе дѣлъ объ учрежденіи ихъ. Затѣмъ, въ 1897 г. организованъ былъ въ С.-Петербургѣ, при содѣйствіи и участіи Министерства, съѣздъ представителей этихъ обществъ, содѣйствовавшій сближенію между членами страхового надзора и представителями городского страхованія, а также разъясненію многихъ вопросовъ и недоумѣній.

Для развитія противопожарныхъ мѣръ большое значеніе имѣло изданіе нормальныхъ уставовъ для пожарныхъ обществъ городскихъ (1896 г.), сельскихъ (1897 г.) и въ губерніяхъ Царства Польскаго (1898 г.) На основаніи этихъ уставовъ учреждено по 1 Ноября 1901 г. 221 городское пожарное общество и 548 сельскихъ. Въ 1897 г. Соединенное Россійское пожарное общество организовало, при помощи отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, передвижную пожарную выставку, которая много способствовала привлеченію общаго вниманія къ пожарнымъ вопросамъ.

Заслуживаетъ упоминанія еще одна работа Страхового Комитета. Нѣкоторыя земства предприняли обезпеченіе своихъ служащихъ посредствомъ устройства эмеритальныхъ кассъ, но неудовлетворительная организація этихъ кассъ привела къ довольно тяжелымъ послѣдствіямъ для земскихъ бюджетовъ, и потому многія земства воздерживались отъ подобныхъ операцій, хотя мысль объ улучшеніи быта земскихъ служащихъ такимъ именно путемъ находила повсюду принципіальное сочувствіе. Тогда Министерство Внутреннихъ Дѣлъ выработало проектъ положенія о земскихъ пенсіонныхъ кассахъ на страховыхъ началахъ и передало этотъ проектъ на заключеніе всѣхъ земствъ. Такъ какъ огромное большинство земствъ вполнѣ одобрило основанія, изложенныя въ проектѣ, то онъ былъ внесенъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта и 12 Іюля 1900 г. удостоился Высочайшаго утвержденія. Согласно этому закону, пенсіонныя и эмиритальныя кассы для служащихъ въ земскихъ учрежденіяхъ устраиваются не иначе, какъ на основаніяхъ, опредѣленныхъ въ Высочайше утвержденномъ Положеніи, и подлежатъ надзору Страхового Комитета.





VI.

Мѣры по полицейской части. Тюремное дѣло.

Главнѣйшія мѣры по организаціи полицейской части, принятыя за послѣднее двадцатилѣтіе, состояли въ слѣдующемъ.

Для усиленія С.-Петербургской столичной полиціи неоднократно отпускались дополнительныя ассигнованія, а въ 1882 г. образована особая коммиссія, которой было поручено изслѣдовать и разработать вопросъ о необходимыхъ измѣненіяхъ въ составѣ и устройствѣ С.-Петербургской полиціи. Подробно ознакомившись съ условіями и практическими пріемами полицейской службы въ С.-Петербургѣ, а также съ устройствомъ полицейскихъ органовъ въ Парижѣ, Вѣнѣ и Берлинѣ, коммиссія собрала обильный матеріалъ, который легъ въ основаніе дальнѣйшихъ преобразованій: 12 Мая 1887 г. утвержденъ постоянный штатъ управленія С.-Петербургскаго градоначальства и столичной полиціи, а 8 Іюня 1889 г. измѣнены и дополнены дѣйствующіе законы о С.-Петербургской полиціи и Высочайше утверждено особенное ея учрежденіе. Въ послѣдующіе годы составъ столичной полиціи неоднократно увеличивался, а въ 1898 году она дополнена новой категоріей агентовъ, именно конно-полицейской стражей.

Въ 1881 г. преобразована была и Московская городская полиція, примѣнительно къ началамъ полицейскаго устройства, принятымъ для С.-Петербурга. Согласно проекту коммиссіи, учрежденной спеціально для выработки этой реформы, дѣленіе Москвы на части и кварталы было замѣнено дѣленіемъ города на участки; должности частныхъ приставовъ и квартальныхъ надзирателей упразднены, а взамѣнъ ихъ учреждены должности участковыхъ приставовъ, ихъ помощниковъ и околоточныхъ надзирателей; врачебно-полицейское управленіе и другія части, какія уже существовали при управленіи С.-Петербургскаго Градоначальника, введены и въ составъ управленія Московскаго Оберъ-Полиціймейстера. Въ послѣдующіе годы штатъ Московской полиціи былъ нѣсколько разъ усиливаемъ.

Провинціальные органы полиціи за послѣднее двадцатилѣтіе также были значительно усилены. Для цѣлаго ряда городовъ изданы новые штаты отдѣльныхъ полицейскихъ управленій, въ другихъ управленіяхъ прибавлены новыя штатныя должности. Во всѣхъ подобныхъ случаяхъ не только увеличивалось число полицейскихъ чиновъ и возвышалось ихъ служебное положеніе, но также усиливались оклады содержанія и средства, отпускаемыя на канцелярскія и хозяйственныя надобности управленій. Что касается до уѣздныхъ полицейскихъ управленій, то во многихъ губерніяхъ увеличено число становъ и полицейскихъ урядниковъ, а въ Прибалтійскихъ губерніяхъ организована полиція на общихъ началахъ, существующихъ въ Имперіи. Во многихъ мѣстностяхъ Привислинскаго края усиленъ составъ земской стражи, преобразованы полицейскія управленія въ Закавказьи, для окружныхъ полицейскихъ управленій въ нѣкоторыхъ областяхъ и губерніяхъ Сибири утверждены новые штаты. Въ 47 губерніяхъ Европейской Россіи и въ двухъ Западно-Сибирскихъ упразднены въ 1889 г. общія присутствія, входившія въ составъ полицейскихъ учрежденій, а освободившіяся такимъ путемъ штатныя суммы употреблены на увеличеніе содержанія штатнымъ чинамъ канцелярій при этихъ управленіяхъ. Въ томъ же году Высочайше утверждены правила, которыя упорядочили удовлетвореніе полицейскихъ чиновниковъ квартирнымъ довольствіемъ. Порядокъ, существовавшій до тѣхъ поръ, нельзя было признать нормальнымъ, такъ какъ обезпеченіе чиновниковъ полиціи въ этомъ отношеніи зависѣло отъ усмотрѣнія городскихъ общественныхъ и земскихъ учрежденій. Новый законъ точно опредѣлилъ обязанности общественныхъ учрежденій по удовлетворенію полицейскихъ чиновъ квартирнымъ довольствіемъ, и тѣмъ устранилъ всякую матеріальную зависимость полиціи отъ городского и земскаго управленія. Затѣмъ, въ виду комплектованія полицейскихъ командъ людьми по вольному найму и скудости отпускавшихся на это денежныхъ средствъ, составъ командъ далеко невсегда отвѣчалъ требованіямъ полицейской службы. Для устраненія такого ненормальнаго явленія, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ предприняло цѣлый рядъ мѣръ, которыя сдѣлали-бы полицейскую службу болѣе привлекательной и дали-бы возможность замѣщать вакансіи по полиціи съ большимъ выборомъ. Такъ, для городовъ, гдѣ не существуетъ особыхъ штатовъ полиціи, утвержденныхъ въ законодательномъ порядкѣ, установленъ численный составъ полицейскихъ командъ, соотвѣтственно количеству населенія города, размѣры содержанія городовыхъ точно опредѣлены, и установлено нѣсколько разрядовъ городовыхъ, такъ что усердная служба давала городовому надежду на переводъ въ высшій разрядъ, съ болѣе значительнымъ окладомъ; установлены прибавки къ содержанію, по прослуженіи въ полицейской командѣ извѣстнаго числа лѣтъ, а также единовременныя пособія и пенсіи; учреждена особая медаль для нижнихъ полицейскихъ чиновъ; предоставлены льготы по учебнымъ сборамъ для нижнихъ чиновъ и т. п.

Вниманіе Правительства привлекло также неудовлетворительное состояніе портовой полиціи, и 7 Мая 1891 г. утверждено Положеніе объ административномъ завѣдываніи портовымъ мореходствомъ и о полиціи въ приморскихъ торговыхъ портахъ. Примѣнительно къ этому положенію, составлены штаты портовыхъ управленій въ Ригѣ (1893 г.), Николаевѣ (1894 г.), Одессѣ (1893 и 1897 гг.), С.-Петербургѣ (1895 г.), Бердянскѣ (1896 г.) и Батумѣ (1896 г.). Что касается до полиціи рѣчной, то за послѣднее двадцатилѣтіе послѣдовало расширеніе ея штатовъ въ С.-Петербургѣ (1885 г.), Нижнемъ-Новгородѣ (1882 и 1900 гг.) и Рыбинскѣ (1885 г.).

Значительно подвинулось впередъ развитіе и другихъ родовъ спеціальной полиціи. Такъ, въ 1892 г. утвержденъ временный штатъ Нижегородской ярмарочной полиціи. Затѣмъ, за счетъ особыхъ сборовъ съ лицъ, пользующихся морскими купаньями, организованъ полицейскій надзоръ на Рижскомъ побережьи, въ мѣстечкѣ Бальдонъ, Курляндской губерніи, и въ купальныхъ мѣстахъ Эстляндской губерніи (въ Усть-Наровѣ, Шмецкѣ, Меррекюлѣ и Силламягахъ).

Затѣмъ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ обратило вниманіе на то обстоятельство, что въ наши сѣверныя воды постоянно вторгаются иноземные рыбопромышленники и хищническимъ образомъ

производятъ тамъ бой китовъ, подрывая тѣмъ существеннѣйшій источникъ дохода для нашего Поморскаго населенія. Чтобы положить предѣлъ такому явленію, а также для надзора за ввозимыми на Мурманскій берегъ товарами, въ 1885 г., на основаніи Высочайше утвержденнаго мнѣнія Государственнаго Совѣта, предоставленъ въ распоряженіе Архангельскаго Губернатора административный пароходъ.

Ближайшее участіе принимало Министерство Внутреннихъ Дѣлъ какъ въ разработкѣ законодательства по питейной части, такъ и въ проведеніи новыхъ законодательныхъ нормъ въ жизнь. На основаніи Высочайше утвержденнаго въ 1882 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта, началась на мѣстахъ всесторонняя предварительная разработка вопроса о питейной торговлѣ. Съ этою цѣлью во всѣхъ губерніяхъ Европейской Россіи, кромѣ Прибалтійскихъ, Привислинскихъ и Кавказскихъ, были учреждены спеціальныя коммиссіи; заключенія ихъ поступили на разсмотрѣніе въ особое совѣщаніе, организованное при Министрѣ Финансовъ, результатомъ же работъ этого совѣщанія явились Правила о раздробительной продажѣ напитковъ, Высочайше утвержденныя 14 Мая 1885 г. По новымъ правиламъ, открытіе заведеній для продажи крѣпкихъ напитковъ поставлено въ зависимость отъ разрѣшенія городскихъ думъ въ городахъ и уѣздныхъ по питейнымъ дѣламъ присутствій—внѣ городскихъ поселеній; жалобы на дѣйствія упомянутыхъ учрежденій постановлено направлять въ губернскія присутствія; постановленія губернскихъ присутствій, въ случаѣ несогласія съ ними Губернатора или управляющаго акцизными сборами, представляются Министру Финансовъ, который разрѣшаетъ вопросъ, по соглашенію съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. Правила эти подверглись нѣкоторому измѣненію въ силу закона 5 Мая 1892 г., когда Министру Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Министромъ Финансовъ, предоставлено общее руководство дѣятельностью губернскихъ и уѣздныхъ питейныхъ присутствій, а также установленіе надзора за выдачею сельскими обществами приговоровъ о согласіи на допущеніе продажи питей въ селеніяхъ.



Памятникъ Императору Александру III въ гор. Новоузенскѣ, Самарской губ.

Сооруженъ въ 1898 г. на средства города, земства и частныхъ пожертвованій.

Полное преобразованіе во всю постановку питейнаго дѣла въ Россіи внесено было Положеніемъ о казенной продажѣ питей, которое Высочайше утверждено 6 Іюня 1894 г. и постепенно распространнено на разныя части Имперіи. Этотъ законъ привлекаетъ къ наблюденію за правильнымъ производствомъ торговли питіями также и полицію, которая должна въ этомъ случаѣ дѣйствовать согласно инструкціи, изданной Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Министромъ Финансовъ. При введеніи закона 1894 г. въ жизнь возникаетъ рядъ существенныхъ и сложныхъ вопросовъ, требующихъ иногда законодательнаго разрѣшенія. Во всѣхъ такихъ работахъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ принимаетъ дѣятельное участіе.

Главное Тюремное Управленіе оставалось въ вѣдѣніи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ до конца 1895 г., т. е. въ теченіе шестнадцати лѣтъ, и за это время успѣло осуществить коренныя улучшенія въ постановкѣ тюремнаго дѣла, которое въ прежніе годы такъ сильно страдало отъ многихъ застарѣлыхъ недуговъ.

Первымъ и главнымъ условіемъ для успѣшнаго осуществленія тюремной реформы было надлежащее устройство тюремныхъ помѣщеній. Однако Главному Управленію на первыхъ же порахъ пришлось считаться съ финансовыми затрудненіями, которыя были вызваны войною 1877—1878 гг. и обязывали къ крайней бережливости, такъ что кредиты на тюремно-строительную часть далеко не шли въ уровень съ дѣйствительною потребностью. При такихъ условіяхъ, Главное Управленіе ограничило сооруженіе новыхъ тюремныхъ зданій предѣлами крайней необходимости и широко примѣняло приспособленіе существующихъ уже строеній подъ тюремныя помѣщенія. За время съ 1879 г. по 1889 г. на новыя постройки затрачено было нѣсколько болѣе 3.000.000 руб. (въ томъ числѣ, до 1.400.000 р. на сооруженіе С.-Петербургской одиночной тюрьмы), и на приспособленіе и переустройство существующихъ уже зданій—до 4.400.000 руб. Вмѣстѣ съ тѣмъ, для удешевленія построекъ, подрядная система во многихъ случаяхъ замѣнялась хозяйственной, и, гдѣ только оказывалось возможнымъ, примѣнялся арестантскій трудъ. Такимъ путемъ получались весьма значительныя экономіи—до 30% и даже выше, а, слѣдовательно, въ соотвѣтствующей мѣрѣ можно было ускорять общее движеніе тюремно-строительныхъ работъ. Въ общемъ, за первое десятилѣтіе своей дѣятельности Главное Тюремное Управленіе отстроило вновь 11 болѣе или менѣе значительныхъ тюремныхъ зданій, изъ которыхъ самое замѣчательное во всѣхъ отношеніяхъ—С.-Петербургская одиночная тюрьма на Выборгской сторонѣ. Кромѣ того, полному переустройству и капитальному ремонту подверглось 57 зданій. Особенно выдающимся примѣромъ переустройства цѣлаго мѣста заключенія можетъ служить произведенный въ 1884 г. капитальный ремонтъ С.-Петербургскаго Литовскаго замка, отличавшагося крайне неудобнымъ расположеніемъ отдѣльныхъ помѣщеній, отсутствіемъ должнаго разъединенія между мужскимъ и женскимъ отдѣленіями и между помѣщеніями арестантскими и административными; кромѣ того, дворъ замка былъ загроможденъ ненужными постройками. Всѣ указанныя неудобства были совершенно устранены, при незначительныхъ, сравнительно, денежныхъ затратахъ. Подобный же капитальный ремонтъ произведенъ и въ С.-Петербургской пересыльной тюрьмѣ.

Мѣропріятія по тюремной администраціи имѣли цѣлью, главнымъ образомъ, усилить штаты тюремнаго надзора, а также улучшить матеріальное положеніе служащихъ. Результатомъ десятилѣтнихъ заботъ Главнаго Управленія по этой части было увеличеніе числа надзирателей на 27% (въ 1879 г.—4.478 человѣкъ, въ 1899 г.—5.684); средній годовой окладъ содержанія повысился съ 121 р. до 151 р.; существенно улучшилось отношеніе между числомъ арестантовъ и числомъ надзирателей (въ 1879 г. 1 надзиратель приходился на 21—84 арестанта, въ 1887 г.—1 на 13,7). Затѣмъ, приняты были мѣры для сосредоточенія какъ власти надъ тюрьмами, такъ и отвѣтственности за ихъ состояніе на начальникахъ ихъ. Наконецъ, для освобожденія войскъ отъ тюремно-караульной и конвойной службы, учреждены особыя конвойныя команды и тюремная стража гражданскаго вѣдомства.

По части тюремнаго хозяйства наиболѣе значительные успѣхи достигнуты въ дѣлѣ снабженія заключенныхъ одеждою. Сравнительное изученіе данныхъ о торгахъ на поставку одежды въ разныя тюрьмы съ полною очевидностью доказало, что въ этомъ дѣлѣ существуютъ несомнѣнныя аномаліи, которыя влекутъ за собою излишніе расходы. Поэтому Министерство Внутреннихъ Дѣлъ сочло необходимымъ принять непосредственное участіе въ снабженіи одеждою тѣхъ тюремъ, гдѣ стоимость ея оказывалась значительно выше средней нормы. Заготовки на 1883 г. исполнены были трудомъ арестантовъ въ устроенныхъ для того мастерскихъ, частію прямо и сполна подъ руководствомъ чиновъ, подвѣдомственныхъ Главному Тюремному Управленію, частію при содѣйствіи губернскаго начальства. Результатомъ этой операціи было чистое сбереженіе въ пользу казны около 43%. Опытъ 1883 г. оказался на столько убѣдительнымъ, что Главное Управленіе и на послѣдующее время сохранило за

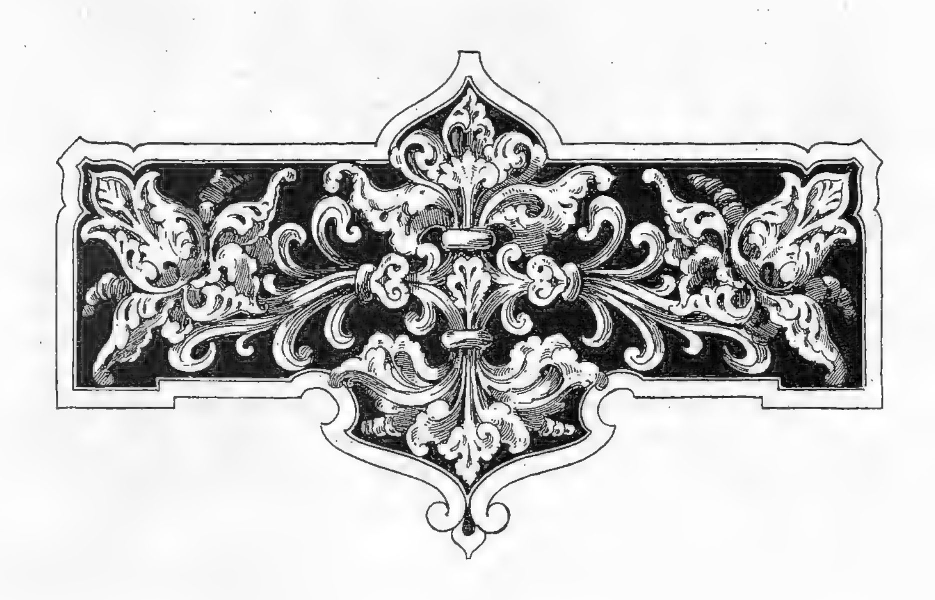
собою двоякую роль: руководителя всѣми вообще заготовками въ Имперіи и непосредственнаго участника въ тѣхъ заготовкахъ, которыя при иномъ способѣ не обѣщали хорошихъ результатовъ. Придерживаясь этой системы, тюремное вѣдомство достигло того, что стоимость одежнаго довольствія, составлявшая въ 1882 г. 22 р. 35 коп. на каждаго арестанта, къ 1889 г. упала до 16 р. 98 коп. на человѣка, причемъ въ послѣднюю цифру входитъ также стоимость постельныхъ принадлежностей, прежде не полагавшихся по штату. Въ кормовомъ довольствіи арестантовъ удалось достигнуть также нѣкотораго упорядоченія, путемъ установленія нормальной пищевой раскладки.

Особое вниманіе Министерства было обращено на организацію арестантскаго труда. Эта часть поставлена на твердое основаніе закономъ 6 Января 1886 г., который съ точностью опредѣлилъ порядокъ обязательныхъ работъ для заключенныхъ, а также право арестантовъ на денежное вознагражденіе за трудъ. Благотворное вліяніе этого закона на развитіе арестантскаго труда не подлежитъ сомнѣнію. На основаніи цифръ за предшествовавшіе годы, дохода отъ арестантскихъ работъ за 1887 г. нельзя было ожидать болѣе 250.000 руб., на самомъ же дѣлѣ, примѣненіе новаго закона повысило эту цифру до 538.820 руб.; изъ нея въ пользу казны отчислено 166.440 р. 82 коп., вмѣсто ожидавшихся 80.750 руб. Такимъ образомъ, общая сумма чистой прибыли отъ арестантскаго труда сразу уже поднялась на 115%, а доходъ казны—на 105%. Какъ по суммѣ заработка, такъ и по разнообразію работъ впереди всѣхъ прочихъ мѣстъ заключенія въ Имперіи стоятъ тюрьмы С.-Петербурга.

Выше было указано на то окончательное разстройство, до котораго дошли въ теченіе предшествующаго періода высшія уголовныя наказанія—каторга и ссылка. Для ближайшаго изученія этого вопроса на мѣстѣ, Начальникъ Главнаго Тюремнаго Управленія былъ командированъ на о. Сахалинъ и въ Сибирь, гдѣ и провелъ около года (въ 1881—1882 гг.). Свѣдѣнія, собранныя во время этой командировки, легли въ основаніе всѣхъ дальнѣйшихъ реформъ по организаціи каторги и ссылки. Прежде всего, въ 1884 г. было преобразовано управленіе Сахалиномъ. Островъ изъятъ изъ вѣдѣнія Губернатора Приморской области и подчиненъ самостоятельному Начальнику изъ военныхъ генераловъ, съ властью, равною полномочіямъ Губернаторовъ. Начальнику острова подчинены окружные начальники и окружныя полицейскія управленія трехъ округовъ, на которые раздѣленъ островъ. Затѣмъ принятъ рядъ мѣръ для упорядоченія арестантскихъ работъ и для развитія колонизаціи Сахалина переселенцами. Трудомъ каторжныхъ разрабатываются каменоугольныя копи въ Дуэ, проводятся на островѣ дороги, сооружаются постройки для административныхъ и хозяйственныхъ цѣлей. Поселенцы занимаются преимущественно землепашествомъ и огородничествомъ и отчасти скотоводствомъ; главный ихъ трудъ состоитъ въ раскорчевкѣ тайги и въ подготовкѣ ея для пашни. Насколько успѣшно идетъ этотъ трудъ въ дѣвственныхъ лѣсахъ, видно изъ того, что въ 1879 г. пахатной и огородной земли на островѣ было всего 51 десятина, а въ 1889 г.—уже 2.770 десятинъ. Продукты, добываемые поселенцами, пріобрѣтаются отчасти казною, для потребностей Сахалинской каторги, отчасти чинами администраціи, для ихъ личныхъ надобностей. Забайкальская каторга также получила усиленіе административныхъ штатовъ; кромѣ того, значительно расширены прежніе рудники, розысканъ рядъ новыхъ мѣсторожденій рудъ, и построено нѣсколько новыхъ казенныхъ заводовъ; отпускъ каторжниковъ для работъ на частные заводы доведенъ до возможно малыхъ размѣровъ, такъ какъ жизнь каторжныхъ на этихъ заводахъ ничѣмъ не отличалась по обстановкѣ отъ жизни вольныхъ рабочихъ, и такимъ образомъ работа теряла пенитенціарный характеръ. Всѣми перечисленными мѣрами каторга была возрождена, и для громаднаго большинства приговоренныхъ къ этому наказанію возстановлена возможность фактическаго его отбыванія. Что-же касается до ссылки, то, изучивъ положеніе ея ближайшимъ образомъ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ подняло общій вопросъ о необходимости отмѣнить этотъ родъ наказанія, какъ сопряженный съ большимъ государственнымъ вредомъ и въ тоже время ни мало не удовлетворяющій пенитенціарнымъ требованіямъ. Окончательное рѣшеніе этого вопроса въ утвердительномъ смыслѣ состоялось значительно позже, уже послѣ того, какъ завѣдываніе тюремною частью перешло къ Министерству Юстиціи.

По пересыльной части, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ продолжало сокращать пѣшеэтапный способъ передвиженія арестантскихъ партій и замѣнять его искусственными способами передвиженія. Вмѣстѣ съ тѣмъ, чтобы положить предѣлъ чрезмѣрному скопленію арестантовъ въ центральныхъ тюрьмахъ, передвиженіе партій значительно ускорено, и выработаны болѣе цѣлесообразные маршруты и росписанія для слѣдованія ссыльныхъ въ Сибирь. Въ результатѣ удалось не только разрѣдить населеніе пересыльныхъ тюремъ, но три изъ нихъ (всѣхъ ихъ числилось въ 1880 году 12) были упразднены за ненадобностью. На пѣшеэтапныхъ путяхъ, гдѣ они еще сохранились, введены порядки, менѣе обременительные для конвойныхъ командъ и не столь тягостные для здоровья арестантовъ. Въ цѣляхъ облегченія надзора и улучшенія санитарныхъ условій перестроены также арестантскія баржи, ходящія между Нижнимъ Новгородомъ и Пермью, а также арестантскіе вагоны на большинствѣ желѣзныхъ дорогъ. Серьезное улучшеніе въ пересылочную часть внесла также замѣна пѣшаго слѣдованія через всю Сибирь для ссыльнокаторжныхъ на островъ Сахалинъ перевозкою ихъ изъ Одессы моремъ на пароходахъ Добровольнаго флота.

Какъ указано было въ предыдущемъ отдѣлѣ, дѣятельность Министерства Внутреннихъ Дѣлъ по тюремной части до 1879 г. тормазилась цѣлымъ рядомъ внѣшнихъ препятствій. Когда же эти препятствія были устранены, то Министерство, энергично принявшись за реформу тюремнаго дѣла, за 15 лѣтъ успѣло создать для него вполнѣ прочныя и раціональныя основанія, такъ что Главное Тюремное Управленіе, и послѣ перехода въ вѣдѣніе Министерства Юстиціи, продолжало развивать свою дѣятельность въ томъ же направленіи, которое усвоило, находясь еще въ составѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.





ВЯЧЕСЛАВЪ КОНСТАНТИНОВИЧЪ Фонъ-ПЛЕВЕ родился въ 1846 г.; образованіе получилъ въ Московскомъ Университетѣ; въ 1867 г. вступилъ въ службу въ Московскій Окружный Судъ; въ 1879 г. назначенъ Прокуроромъ С.-Петербургской Судебной Палаты; въ 1881 году—Директоромъ Департамента Государственной Полиціи; въ 1884 г.—Сенаторомъ; въ 1885 г.—Товарищемъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ; въ 1894 г.—Государственнымъ Секретаремъ; въ 1896 г. пожалованъ въ Статсъ-Секретари ЕГО ИМПЕРАТОРСКАГО ВЕЛИЧЕСТВА; въ 1899 г. произведенъ въ Дѣйствительные Тайные Совѣтники и въ этомъ же году назначенъ Министромъ Статсъ-Секретаремъ Великаго Княжества Финляндскаго; въ 1902 г.—Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ.



VII.

ДѢЛА ПЕЧАТИ.

Въ началѣ описываемаго двадцатилѣтія русская общественная мысль достигла высшей степени политическаго броженія, и это настроеніе въ значительной степени отражалось въ нѣкоторыхъ наиболѣе распространенныхъ органахъ періодической печати. Крайне рѣзкія статьи появлялись въ газетахъ въ то время, когда слѣдовало бы стремиться къ успокоенію умовъ и укрѣплять въ обществѣ довѣріе ко власти. Это обстоятельство, въ связи съ недостаточностью нашихъ уголовныхъ законовъ, предусматривающихъ проступки и преступленія, совершаемыя посредствомъ печати, требовали принятія быстрыхъ административныхъ мѣръ воздѣйствія по отношенію къ тѣмъ повременнымъ изданіямъ, которыя, не смотря на сдѣланныя имъ предостереженія, продолжали проявлять вредное направленіе. Съ этою цѣлью и были изданы Высочайше утвержденныя 27 Августа 1882 года временныя правила. Они имѣли въ виду не допускать появленія въ обращеніи особенно вредныхъ по своему содержанію нумеровъ тѣхъ повременныхъ изданій, выходящихъ въ свѣтъ не менѣе одного раза въ недѣлю, которыя подверглись объявленію трехъ предостереженій. Тѣми же правилами особому совѣщанію, состоящему изъ Министровъ: Внутреннихъ Дѣлъ, Народнаго Просвѣщенія и Юстиціи и Оберъ-Прокурора Святѣйшаго Синода, предоставлено право пріостанавливать на время безъ указанія срока или же совершенно прекращать всякое повременное изданіе, если продолженіе его признано будетъ особенно вреднымъ.

Въ началѣ восьмидесятыхъ же годовъ измѣненъ былъ порядокъ цензированія повременныхъ изданій, выходящихъ въ тѣхъ городахъ, гдѣ нѣтъ цензурныхъ учрежденій. До конца 1881 года цензура этихъ изданій поручалась губернаторами состоящимъ въ ихъ распоряженіи чиновникамъ, съ производствомъ послѣднимъ за эти занятія особаго вознагражденія изъ суммъ цензурнаго вѣдомства. Вслѣдствіе увеличенія числа изданій въ провинціи производство вознагражденія за цензированіе ихъ сдѣлалось обременительнымъ для бюджета цензурнаго вѣдомства. Съ другой стороны, чиновники,

коимъ поручалось разсмотрѣніе мѣстныхъ газетъ, весьма часто не обладали необходимыми для того познаніями. Въ устраненіе изложенныхъ неудобствъ, Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ 30 Сентября 1881 г. испрошено было Высочайшее повелѣніе о возложеніи обязанностей по цензированію періодическихъ изданій въ городахъ, гдѣ нѣтъ цензурныхъ учрежденій, на вице-губернаторовъ безъ особаго за то вознагражденія.

Въ описываемый періодъ завершилось объединеніе всѣхъ цензурныхъ учрежденій Имперіи въ вѣдомствѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Высочайше утвержденнымъ 26 Апрѣля 1883 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта Кавказскій Цензурный Комитетъ, находившійся до того времени въ непосредственномъ вѣдѣніи бывшаго Главнаго Управленія Намѣстника Кавказскаго, былъ подчиненъ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ по Главному Управленію по дѣламъ печати. Вмѣстѣ съ тѣмъ высшему наблюденію этого Министерства подчинены были всѣ періодическія изданія, выходящія на Кавказѣ.

5 Января 1884 года Высочайше утверждены были правила о порядкѣ надзора за публичными библіотеками и кабинетами для чтенія. До этого времени не существовало опредѣленныхъ правилъ для такого надзора. Означенными правилами установленъ такой порядокъ наблюденія за библіотеками, который обезпечиваетъ вообще правильное веденіе библіотечнаго дѣла и представляетъ губернскому начальству возможность устранять отъ занятій въ библіотекахъ такихъ лицъ, которыя по своему образу мыслей не соотвѣтствуютъ этимъ занятіямъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставлено право указывать мѣстному начальству тѣ произведенія печати, обращеніе коихъ въ публичныхъ библіотекахъ признается вреднымъ.

Вскорѣ послѣ изданія правилъ 5 Января 1884 года, въ столицахъ и другихъ городахъ, а также въ нѣкоторыхъ селеніяхъ стали открываться частными лицами и общественными управленіями безплатныя библіотеки и читальни, которыя посѣщаются, какъ показываетъ опытъ, преимущественно лицами низшихъ сословій и воспитанниками учебныхъ заведеній. Первоначально къ обращенію въ этихъ библіотекахъ и читальняхъ допускались всѣ изданія съ тѣми лишь ограниченіями, которыя указаны были въ правилахъ 1884 года для публичныхъ библіотекъ, слѣдовательно въ нихъ могли обращаться и такія сочиненія, которыя совершенно не соотвѣтствуютъ уровню умственнаго развитія и пониманія преимущественныхъ посѣтителей безплатныхъ библіотекъ. Въ виду послѣдняго обстоятельства, 4 Февраля 1888 года Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ было испрошено Высочайшее повелѣніе о томъ, чтобы на будущее время въ безплатныя библіотеки допускались только книги и журналы, одобренные для сего Особымъ Отдѣломъ Ученаго Комитета Министерства Народнаго Просвѣщенія. Въ слѣдующемъ году къ обращенію въ библіотекахъ этой категоріи допущены всѣ изданія, дозволенныя для ученическихъ библіотекъ среднихъ учебныхъ заведеній, а также и книги, выпущенныя въ свѣтъ съ разрѣшенія духовнаго начальства. Самый порядокъ открытія безплатныхъ читаленъ и наблюденія за ними окончательно установленъ правилами 15 Мая 1890 года, выработанными по соглашенію Министровъ: Внутреннихъ Дѣлъ, Народнаго Просвѣщенія и Оберъ-Прокурора Святѣйшаго Синода. Этими правилами выдача разрѣшеній на открытіе читаленъ предоставлена мѣстнымъ губернскимъ начальствамъ. Имъ же дано право распространять дѣйствіе правилъ 1890 года и на такія платныя библіотеки и читальни, которыя, по незначительности платы или по другимъ условіямъ, привлекаютъ читателей изъ лицъ низшихъ сословій и изъ воспитанниковъ среднихъ и низшихъ школъ.

Подчиняя открытіе и дѣятельность народныхъ библіотекъ и читаленъ правительственному надзору, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ въ то же время шло на встрѣчу постоянно возраставшей въ народѣ потребности въ чтеніи. Еще въ концѣ семидесятыхъ годовъ сдѣлана была попытка снабдить народъ интереснымъ и здоровымъ чтеніемъ, и съ этою цѣлью выданы были субсидіи частнымъ издателямъ народныхъ книгъ, но эта мѣра не привела къ желательнымъ результатамъ. Тогда въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ возникла мысль издавать при «Правительственномъ Вѣстникѣ» еженедѣльную газету для народа, подъ названіемъ Сельскій Вѣстникъ». Новая газета ставила себѣ цѣлью распространять въ народной средѣ точныя свѣдѣнія о законахъ и распоряженіяхъ Правительства, имѣющихъ отношеніе къ сельскому населенію, устранять и предупреждать ложныя и превратныя

извѣстія и толки въ народѣ о правительственныхъ мѣропріятіяхъ относительно сельскаго быта. Кромѣ того, въ программу «Сельскаго Вѣстника» включены свѣдѣнія о всѣхъ выдающихся событіяхъ, касающихся Русскаго Императорскаго Дома, статьи, имѣющія цѣлью развивать и поддерживать въ народѣ религіозныя и нравственныя убѣжденія, а также статьи и замѣтки, содержащія полезныя въ сельскомъ обиходѣ свѣдѣнія юридическія, сельско-хозяйственныя, техническія, медицинскія и т. п. Проектъ изданія «Сельскаго Вѣстника» удостоился Высочайшаго утвержденія 25 Августа 1881 года. Съ 1-го Января 1887 года при «Сельскомъ Вѣстникѣ» стали издаваться, въ видѣ приложеній къ нему, книжки «Богъ Помочь», съ литературнымъ содержаніемъ, приспособленнымъ къ пониманію и потребностямъ сельскаго люда. Въ видѣ безплатныхъ-же приложеній, редакція въ послѣдніе годы выдаетъ подписчикамъ календари и справочныя книжки, въ которыхъ помѣщаются, между прочимъ, статьи по практическимъ вопросамъ крестьянской жизни. Успѣхъ «Сельскаго Вѣстника» выражается въ слѣдующихъ цифрахъ: въ 1882 году газета расходилась въ количествѣ 18.500 экземпляровъ, въ 1901 году—101.000 экз.

Параллельно съ развитіемъ грамотности и потребности въ чтеніи, въ народѣ проявилось стремленіе къ посѣщенію театровъ. Нѣкоторыя частныя лица и общества въ 80-хъ годахъ стали открывать театры, предназначенные исключительно для народной массы. Первоначально на сценахъ такихъ театровъ могли ставиться всѣ пьесы, дозволенныя драматическою цензурою для театровъ, посѣщаемыхъ премущественно образованною публикою. Многія однако изъ этихъ пьесъ по своему содержанію не соотвѣтствуютъ уровню умственнаго развитія и пониманія простолюдиновъ. Поэтому, 21 Января 1888 года Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ было испрошено Высочайшее повелѣніе о томъ, чтобы на сценахъ народныхъ театровъ допускались къ исполненію только тѣ пьесы, которыя получатъ спеціальное для сего одобреніе отъ Главнаго Управленія по дѣламъ печати.

За послѣдніе годы состоялось два существенныхъ законодательныхъ акта по дѣламъ печати. 28 Марта 1897 г. установлено, что передача періодическихъ изданій отъ одного издателя къ другому допускается не иначе какъ съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Прежде такая передача совершалась на основаніи общихъ гражданскихъ законовъ безъ испрошенія разрѣшенія на то Правительства, а потому періодическія изданія легко могли попадать въ руки лицъ, которыя не заслуживали издательскихъ правъ ни по общественному положенію, ни по образовательному цензу, ни по степени благонадежности.

Другое законоположеніе представляетъ дополненіе и развитіе основного закона 1865 года о предостереженіяхъ. Этимъ закономъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставлено было право дѣлать повременнымъ изданіямъ, изъятымъ отъ предварительной цензуры, предостереженія, причемъ предѣльныхъ сроковъ для дѣйствія этихъ административныхъ взысканій не было указано. Періодическія изданія, какъ показала практика, могли оставаться подъ дѣйствіемъ объявленныхъ имъ предостереженій десятки лѣтъ. Такое положеніе дѣла являлось ненормальнымъ и требовало соотвѣтствующаго измѣненія. Въ виду этого Министръ Внутреннихъ Дѣлъ вошелъ съ представленіемъ въ Государственный Совѣтъ объ установленіи предѣльныхъ сроковъ дѣйствія предостереженій, объявляемыхъ повременнымъ изданіямъ, изъятымъ отъ предварительной цензуры. Государственный Совѣтъ согласился съ предположеніемъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, и послѣдовавшее по этому поводу мнѣніе Государственнаго Совѣта Высочайше утверждено 4 Іюня 1901 года. На основаніи новаго закона первое предостереженіе сохраняетъ свою силу въ теченіе одного года со дня его полученія повременнымъ изданіемъ, если за этотъ срокъ не будетъ объявлено втораго предостереженія. Если въ теченіе одного года повременное изданіе получитъ два предостереженія, то дѣйствіе ихъ сохраняетъ силу въ теченіе двухъ лѣтъ со дня объявленія изданію втораго предостереженія, если за этотъ срокъ не послѣдуетъ третьяго предостереженія. По истеченіи означенныхъ сроковъ повременное изданіе освобождается отъ полученныхъ предостереженій, и слѣдующее затѣмъ предостереженіе вновь считается первымъ. Вслѣдъ за изданіемъ этого закона, 12 Іюня 1901 года, всѣ періодическія изданія, которыя находились подъ дѣйствіемъ полученныхъ ими ранѣе предостереженій, были отъ нихъ освобождены.

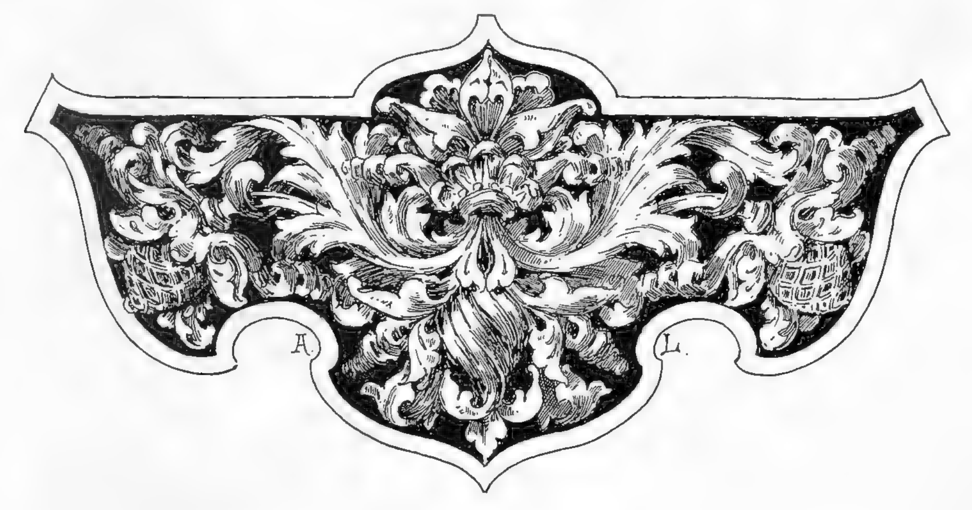
Ростъ нашей печати за послѣднее двадцатилѣтіе выражается въ слѣдующихъ цифрахъ. Въ 1881 г.

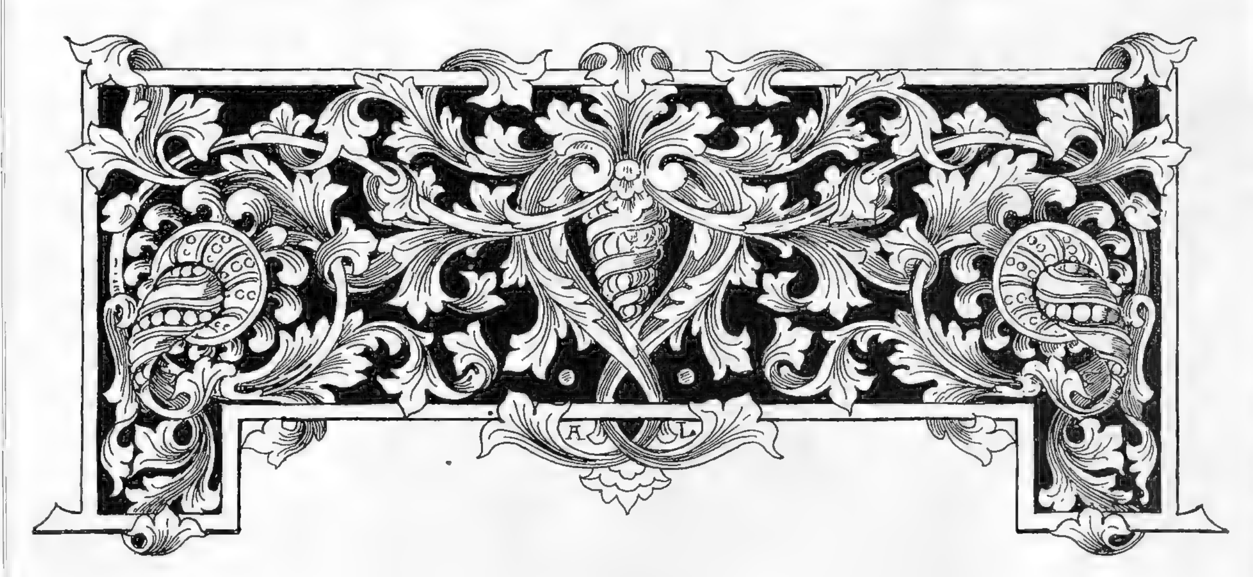
частныхъ періодическихъ изданій было около 500, къ 1895 году цифра эта увеличилась почти до 600, т. е. за 15 лѣтъ возрасла на 20%. При этомъ необходимо принять во вниманіе, что весьма многія изъ провинціальныхъ изданій, являвшихся въ семидесятыхъ годахъ по преимуществу справочными листками, къ концу прошлаго царствованія расширили свои программы до предѣловъ лучшихъ столичныхъ изданій, и въ настоящее время нѣкоторыя провинціальныя газеты по объему, полнотѣ и разнообразію содержанія не уступаютъ органамъ, выходящимъ въ С.-Петербургѣ и въ Москвѣ. Послѣ 1895 года ростъ печати совершался еще быстрѣе: въ 1896 году выходило уже 638 частныхъ повременныхъ изданій, въ 1897 г. 726, въ 1898—774, т. е. за четыре года количество органовъ періодической прессы возрасло на 29%. И въ эти годы провинціальная пресса развивалась особенно быстро въ количественномъ и качественномъ отношеніяхъ. Если къ общей цифрѣ частныхъ періодическихъ изданій за 1898 годъ прибавить число правительственныхъ изданій (губернскихъ и епархіальныхъ вѣдомостей и т. п.), то количество всѣхъ повременныхъ органовъ Имперіи за этотъ годъ составитъ 980 изданій.

Число изданій неперіодическихъ, удвоившись за время съ 1881 по 1894 годъ, составляло въ 1895 г. свыше 19.000 названій, а въ 1898 г.—23.262, т. е. за эти четыре года возрасло еще на 22%. Увеличеніе это относится главнымъ образомъ къ цензурнымъ изданіямъ. Въ общемъ, неперіодическая пресса не давала повода къ принятію какихъ либо исключительныхъ мѣръ, и лишь весьма немногія изъ сочиненій, отпечатанныхъ безъ предварительной цензуры, подвергались, въ виду вреднаго содержанія ихъ, запрещенію установленнымъ порядкомъ. За время 1881—1894 гг. такихъ случаевъ бывало не болѣе 2—4 въ годъ.

Въ заключеніе слѣдуетъ сказать нѣсколько словъ о возникновеніи издаваемой при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ газеты «Правительственный Вѣстникъ».

Съ 1819 по 1829 годъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ оставалось безъ спеціальнаго органа печати. Въ 1829 году основанъ былъ ежемѣсячный «Журналъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ». Вступивъ въ управленіе Министерства, Статсъ-Секретарь Валуевъ совершенно реформировалъ этотъ журналъ, превративъ его въ ежедневную газету, какъ изданіе болѣе живое и удовлетворяющее современнымъ требованіямъ. Новая газета «Сѣверная Почта» стала выходить въ свѣтъ съ 1 Января 1862 года подъ редакціей Академика А. В. Никитенко. Расходы по этой газетѣ оказались, однако, слишкомъ значительными и далеко не окупались подпискою. Поэтому, вскорѣ послѣ оставленія Статсъ-Секретаремъ Валуевымъ министерскаго поста, изданіе «Сѣверной Почты» прекратилось, и, по Высочайшему повелѣнію 27 Октября 1869 г., она была замѣнена «Правительственнымъ Вѣстникомъ», который объявленъ «общей и единственной для всѣхъ Министерствъ и Главныхъ Управленій оффиціальною газетою».





VIII.

ТРУДЫ ПО СТАТИСТИКѢ.

Центральный Статистическій Комитетъ продолжалъ разрабатывать и публиковать матеріалы, собираемые имъ частію ежегодно, частію же экстренно, по требованіямъ различныхъ правительственныхъ учрежденій. Изъ ежегодныхъ изданій Комитета слѣдуетъ упомянуть, прежде всего, статистическія работы по движенію населенія; за періодъ времени съ 1881 по 1894 г. вышло въ свѣтъ 19 годовыхъ выпусковъ, заключающихъ свѣдѣнія о числѣ родившихся, умершихъ и бракомъ сочетавшихся въ Европейской Россіи въ 1871—1889 гг. Къ статистикѣ населенія относятся также выполненные Комитетомъ труды о смертности младенцевъ въ возрастѣ до пяти лѣтъ въ Европейской Россіи въ 1867—1881 г.г., а также очеркъ развитія вопроса о всеобщей народной переписи въ Россіи.

Спеціальныя изданія Комитета по отдѣльнымъ вопросамъ весьма многочисленны и разнообразны, такъ какъ обсужденіе почти всѣхъ административныхъ и экономическихъ вопросовъ за послѣднее двадцатилѣтіе сопровождалось собираніемъ и группировкой соотвѣтствующихъ статистическихъ данныхъ, а предварительныя цифровыя обслѣдованія такого рода выполнялись преимущественно Центральнымъ Статистическимъ Комитетомъ. Такъ, по порученію высшей коммиссіи для пересмотра законодательства объ евреяхъ, Комитетъ обслѣдовалъ численность еврейскаго населенія въ Юго-Западныхъ губерніяхъ и собралъ данныя о нѣкоторыхъ занятіяхъ евреевъ; результатомъ этихъ работъ были два изданія: «Еврейское населеніе и землевладѣнія въ Юго-Западныхъ губерніяхъ Европейской Россіи» и «Еврейская питейная торговля въ Россіи».

Въ связи съ административными реформами прошлаго Царствованія стоитъ рядъ работъ Комитета въ области крестьянскаго, земскаго и городского управленія; нѣкоторыя изъ этихъ работъ опубликованы во всеобщее свѣдѣніе, какъ напримѣръ: «Статистика выборовъ въ земскія учрежденія за 1883—1886 г.г.», «Свѣдѣнія о числѣ сотскихъ и десятскихъ въ 1888 году», «Участки земскихъ начальниковъ, съ показаніемъ въ нихъ числа волостей, сельскихъ обществъ и наличнаго крестьянскаго

населенія въ 32 губерніяхъ Европейской Россіи» и т. д. Но значительнѣйшее количество работъ этой категоріи, послуживъ опорою для законодательныхъ предположеній, остается до сихъ поръ неизданнымъ.

Въ области экономическихъ вопросовъ главнѣйшія работы Статистическаго Комитета относятся къ продовольственному дѣлу. Съ 1883 года ежегодно собираются, обрабатываются и публикуются свѣдѣнія объ урожаяхъ озимыхъ и яровыхъ хлѣбовъ, картофеля, сѣна и нѣкоторыхъ кормовыхъ травъ; эти работы касались сначала 50 губерній Европейской Россіи, а затѣмъ районъ ихъ былъ значительно расширенъ. Въ связи съ крупными неурожаями и съ пересмотромъ Устава о народномъ продовольствіи находятся многочисленныя изданія Центральнаго Статистическаго Комитета: объ общественныхъ сельскихъ хлѣбозапасныхъ магазинахъ въ 46 губерніяхъ Европейской Россіи, ихъ вмѣстительности и стоимости; о задолженности сельскихъ обществъ по казеннымъ, земскимъ и мірскимъ окладнымъ сборамъ и въ продовольственные капиталы; о населеніи сельскихъ обществъ и количествѣ пахотной надѣльной земли у нихъ; о продовольственныхъ ссудахъ, о хлѣбныхъ запасахъ и т. д.

Въ 1888 г. при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ была Высочайше учреждена особая коммиссія по поводу паденія цѣнъ на сельско-хозяйственныя произведенія. По порученію этой коммиссіи, Центральный Статистическій Комитетъ собралъ свѣдѣнія по слѣдующимъ вопросамъ: о задолженности землевладѣнія, въ связи съ данными о притокѣ капиталовъ къ помѣстному землевладѣнію, со времени освобожденія крестьянъ; рядъ цифровыхъ данныхъ о цѣнахъ на хлѣба и кормы, о международной и внутренней хлѣбной торговлѣ, о провозныхъ тарифахъ, о стоимости обработки земли въ Европейской Россіи, о цѣнахъ на землю и о другихъ условіяхъ нашего сельскаго хозяйства.

Весьма цѣнные труды изданы Комитетомъ по статистикѣ народнаго просвѣщенія; они касаются и сельскихъ училищъ, и среднихъ школъ, и университетовъ, и спеціальныхъ учебныхъ заведеній, какъ мужскихъ, такъ и женскихъ.

Дѣятельное участіе принималъ Центральный Статистическій Комитетъ въ производствѣ военно-конскихъ переписей; чины Комитета, вмѣстѣ съ представителями военнаго вѣдомства, командировались въ переписные районы для наблюденія за производствомъ переписи, а затѣмъ Комитетъ разрабатывалъ и публиковалъ собранные матеріалы. Результаты каждой переписи обрабатывались первоначально въ сжатомъ видѣ и издавались секретно въ ограниченномъ числѣ экземпляровъ, лишь для потребностей Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и Военнаго, а затѣмъ уже производилась болѣе подробная разработка, которая и публиковалась во всеобщее свѣдѣніе. Большой практическій и научный интересъ представляютъ также матеріалы, изданные Комитетомъ, подъ заглавіемъ: «Всеобщая воинская повинность въ Россійской Имперіи за первое десятилѣтіе 1874—1885».

Въ числѣ работъ Центральнаго Статистическаго Комитета слѣдуетъ упомянуть также о составленномъ въ 1891 году Путеводителѣ для путешествія Наслѣдника Цесаревича, нынѣ благополучно царствующаго Государя Императора. За эту работу Комитетъ въ полномъ составѣ удостоился Высочайшей благодарности. Затѣмъ составлена была подробная карта губерній и областей, по которымъ пролегаетъ Великая Сибирская желѣзная дорога.

Наконецъ, необходимо упомянуть еще объ одной серіи изданій Комитета. Масса цѣннаго статистическаго матеріала разсѣяна въ изданіяхъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и другихъ вѣдомствъ; чтобы облегчить пользованіе этимъ матерьяломъ, Центральный Статистическій Комитетъ составлялъ и публиковалъ сборники свѣдѣній по Россіи, гдѣ сообщались данныя по самымъ разнообразнымъ отраслямъ отечественной статистики, по важнѣйшимъ вопросамъ государственной, общественной и экономической жизни Россіи. Отдѣльный сборникъ былъ посвященъ спеціально свѣдѣніямъ по статистикѣ Финляндскихъ губерній, съ цѣлью обобщить статистику Финляндіи съ общеимперскими данными.

Поддерживая живыя и постоянныя сношенія со статистическими учрежденіями другихъ государствъ, Центральный Статистическій Комитетъ исполнялъ также нѣкоторыя работы по порученію международныхъ статистическихъ конгрессовъ. Такъ, имъ изданы были: «Поверхность Европы», исчи-

сленная, по предложенію Центральнаго Статистическаго Комитета, Генералъ-Майоромъ Стрѣльбицкимъ, и «Матеріалы для статистики паровыхъ двигателей въ Россійской Имперіи».

За послѣдніе годы дѣятельность Министерства Внутреннихъ Дѣлъ по статистической части была почти всецѣло посвящена подготовкѣ, а затѣмъ производству первой въ Имперіи всеобщей переписи населенія, и наконецъ — разработкѣ колоссальнаго матеріала, доставленнаго этою переписью.

Уже одинъ фактъ такой переписи, по ширинѣ поставленной задачи и по необычайнымъ трудностямъ дѣла, достоинъ занять видное мѣсто въ лѣтописи правительственныхъ начинаній. Перепись обняла собою всю географическую территорію Имперіи, за исключеніемъ Финляндіи, охвативъ, такимъ образомъ, пространство болѣе 20.000.000 квадратныхъ верстъ; переписная операція распространилась и на юридическую территорію государства, т. е. на русскія суда, находившіяся въ иностранныхъ портахъ и въ самыхъ отдаленныхъ моряхъ. Небывало обширныя географическія границы переписи, новизна дѣла, малая примѣнимость у насъ опыта другихъ государствъ, — все это создавало великія трудности какъ для руководителей дѣла, такъ и для мѣстныхъ исполнителей его.



Памятникъ Императору Александру III въ Кушвинскомъ заводѣ.

Сооруженъ мѣстными жителями въ 1901 г.

Счетчикамъ приходилось иногда совершать настоящіе подвиги въ борьбѣ съ неимовѣрными трудностями передвиженія въ пустынныхъ окраинахъ и съ крайне неблагопріятною погодою (перепись происходила въ Январѣ мѣсяцѣ). Одинъ изъ такихъ подвиговъ удостоился даже Высочайшаго вниманія Государя Императора: волостной писарь Золотицкой волости, Архангельской губерніи, Федоръ Прыгуновъ, въ жестокую стужу пробрался среди плавающихъ льдовъ на островъ Моржовый, заброшенный въ Бѣломъ морѣ, и переписалъ населеніе маяка, находящагося на этомъ островѣ.

Важное государственное значеніе переписи удостовѣрилъ самъ Государь Императоръ, начертавъ собственноручно на переписномъ листкѣ отмѣтки о своей Особѣ и о всемъ Августѣйшемъ Семействѣ.

Положеніе о первой всеобщей переписи населенія Высочайше утверждено 5 Іюня 1895 г., а въ слѣдующемъ году установлены нѣкоторыя отступленія отъ общаго плана при производствѣ переписи среди инородцевъ на окраинахъ Имперіи. Дальнѣйшія отступленія, какія потребуются мѣстными условіями, предоставлены соглашенію Министра Внутреннихъ Дѣлъ съ мѣстными властями. 2 Ноября 1895 г. учреждена, подъ предсѣдательствомъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, Главная Переписная Коммиссія, которая сразу же приступила къ необходимымъ подготовительнымъ работамъ. Коммиссія составила списокъ населенныхъ мѣстъ Имперіи, для пособія при подсчетѣ данныхъ переписи, и выра-

ботала формы переписныхъ листовъ, а также инструкціи и наставленія для мѣстныхъ переписныхъ установленій и счетчиковъ. Затѣмъ были утверждены и разрѣшены условія всѣхъ матеріальныхъ заготовокъ для производства переписи.

Важность этого послѣдняго дѣла станетъ ясна, если принять во вниманіе колоссальность упомянутыхъ заготовокъ. На печатаніе переписныхъ листовъ, изданій Коммиссіи и всякаго рода бланковъ для переписныхъ органовъ потребовалось болѣе ста милліоновъ листовъ бумаги, вѣсомъ до 75.000 пудовъ. Заготовленіе такого громаднаго печатнаго матеріала было исполнено въ теченіи полугода самыми сильными типографіями восьми городовъ. Въ то же время были заготовлены портфели, чернильницы и нагрудные знаки для счетчиковъ, въ количествѣ до 150.000 штукъ. Пересылка по Имперіи, до самыхъ отдаленныхъ ея окраинъ, заготовленнаго матеріала производилась и по желѣзнымъ дорогамъ, и на пароходахъ, почтою и посредствомъ транспортныхъ конторъ. Переписной матеріалъ вездѣ былъ доставленъ во время. Затѣмъ пріискано было соотвѣтствующее помѣщеніе для предстоявшей разработки данныхъ переписи и приспособлено, сообразно со спеціальными требованіями этой громадной работы; выписаны были электрическія счетно-табличныя машины американца Голлерита, а также пробойники особой конструкціи и другія техническія приспособленія.

Днемъ переписи назначено было 28 Января 1897 г. Еще въ Августѣ 1896 г. въ провинцію были командированы особые уполномоченные для объединенія дѣйствій мѣстныхъ органовъ по переписи. Въ то же время сдѣлано распоряженіе объ открытіи губернскихъ, уѣздныхъ и городскихъ переписныхъ коммиссій, а въ Октябрѣ назначены, съ Высочайшаго соизволенія, предсѣдатели особыхъ переписныхъ коммиссій въ С.-Петербургѣ, Москвѣ и Варшавѣ. Вскорѣ мѣстныя коммиссіи стали обращаться въ Главную Переписную Коммиссію съ вопросами о примѣненіи къ мѣстнымъ условіямъ различныхъ правилъ, изложенныхъ въ инструкціяхъ и наставленіяхъ. Дальнѣйшая дѣятельность Главной Коммиссіи и заключалась въ разрѣшеніи этихъ вопросовъ, а также въ распредѣленіи по губерніямъ кредита, ассигнованнаго на производство переписи и, наконецъ, въ проектированіи таблицъ для разработки переписныхъ данныхъ.

На первыхъ же порахъ выяснилось, между прочимъ, что правильная организація переписи на мѣстахъ тормазится недостаткомъ хорошо подготовленныхъ и благонадежныхъ счетчиковъ. Ограниченный кредитъ, открытый на переписную операцію, позволялъ назначить счетчикамъ лишь незначительное вознагражденіе, такъ что многія лица, способныя хорошо исполнить эту обязанность, не соглашались отрываться отъ своихъ обычныхъ занятій. Тогда, по ходатайству Министра Внутреннихъ Дѣлъ, была Высочайше учреждена медаль для лицъ, безвозмездно принявшихъ на себя труды по переписной операціи. Эта мѣра имѣла полный успѣхъ: до 49% общаго числа счетчиковъ отказались отъ всякаго другого вознагражденія, и такимъ образомъ явилась возможность, безъ всякаго дополнительнаго ассигнованія, значительно повысить цифру денежнаго вознагражденія для лицъ, которыя не могли исполнить обязанности по переписи безплатно.

Первая всенародная перепись была выполнена, въ общемъ, весьма успѣшно и своевременно. Благополучному окончанію переписной операціи не помѣшали два прискорбныхъ недоразумѣнія, возникшія по поводу переписи и вызвавшія даже безпорядки. Въ нѣкоторыхъ мусульманскихъ деревняхъ на Востокѣ Европейской Россіи темное населеніе повѣрило ложнымъ слухамъ о значеніи переписи и пыталось силою противодѣйствовать счетчикамъ, но распорядительность мѣстнаго начальства быстро положила предѣлъ безпорядкамъ, причемъ удалось обойтись безъ употребленія оружія.

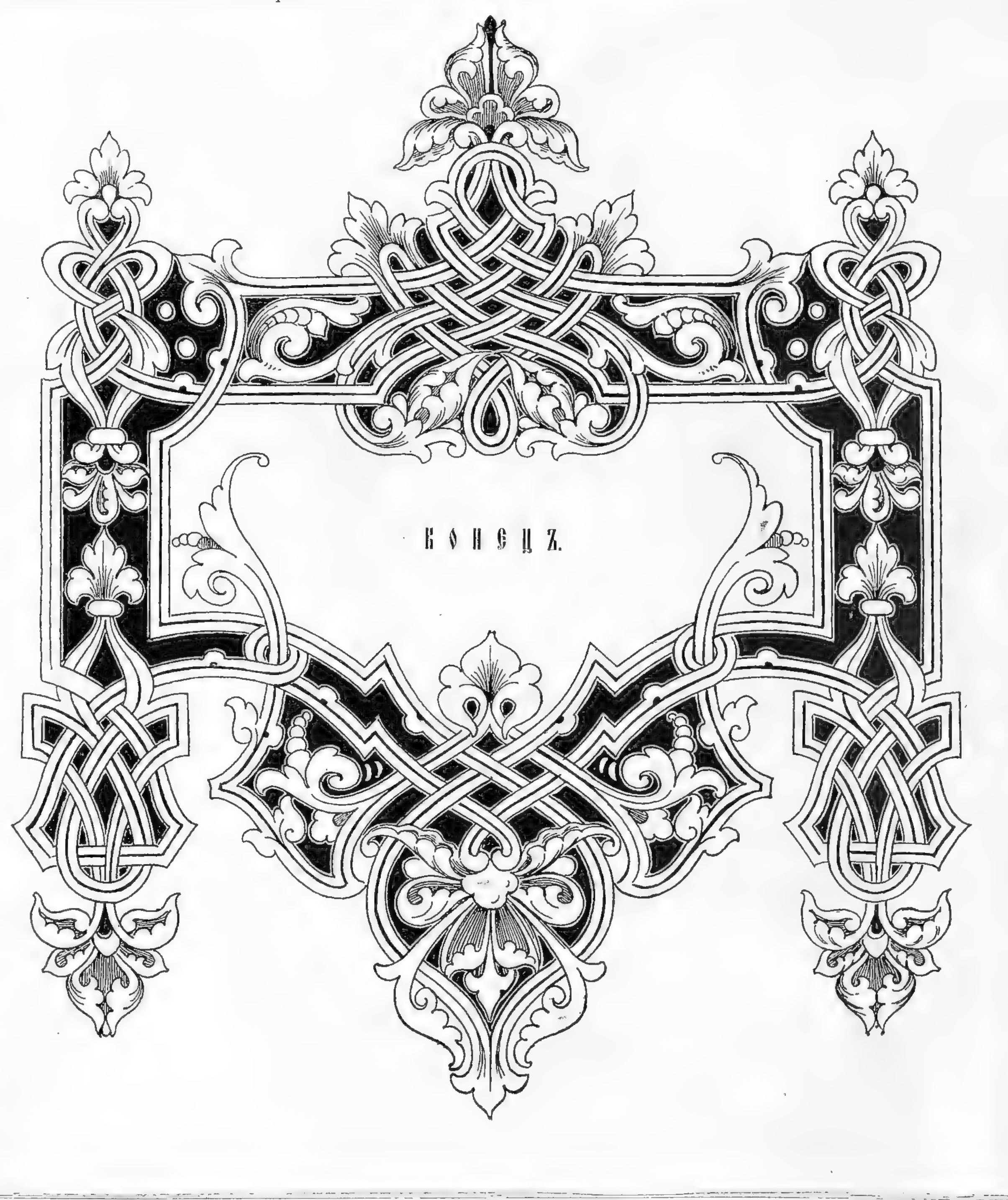
По окончаніи переписи, въ губернскихъ и областныхъ коммиссіяхъ былъ произведенъ предварительный подсчетъ населенія, который по телеграфу сообщенъ немедленно въ С.-Петербургъ и затѣмъ опубликованъ. Послѣ этого, 22 Мая 1897 г. Главная Переписная Коммиссія была закрыта, а затѣмъ, по мѣрѣ передачи переписного матеріала изъ мѣстныхъ коммиссій въ Центральный Статистическій Комитетъ, закрывались постепенно также коммиссіи въ губерніяхъ и областяхъ.

Въ 1898 г. Центральный Статистическій Комитетъ, не ожидая окончательной и полной



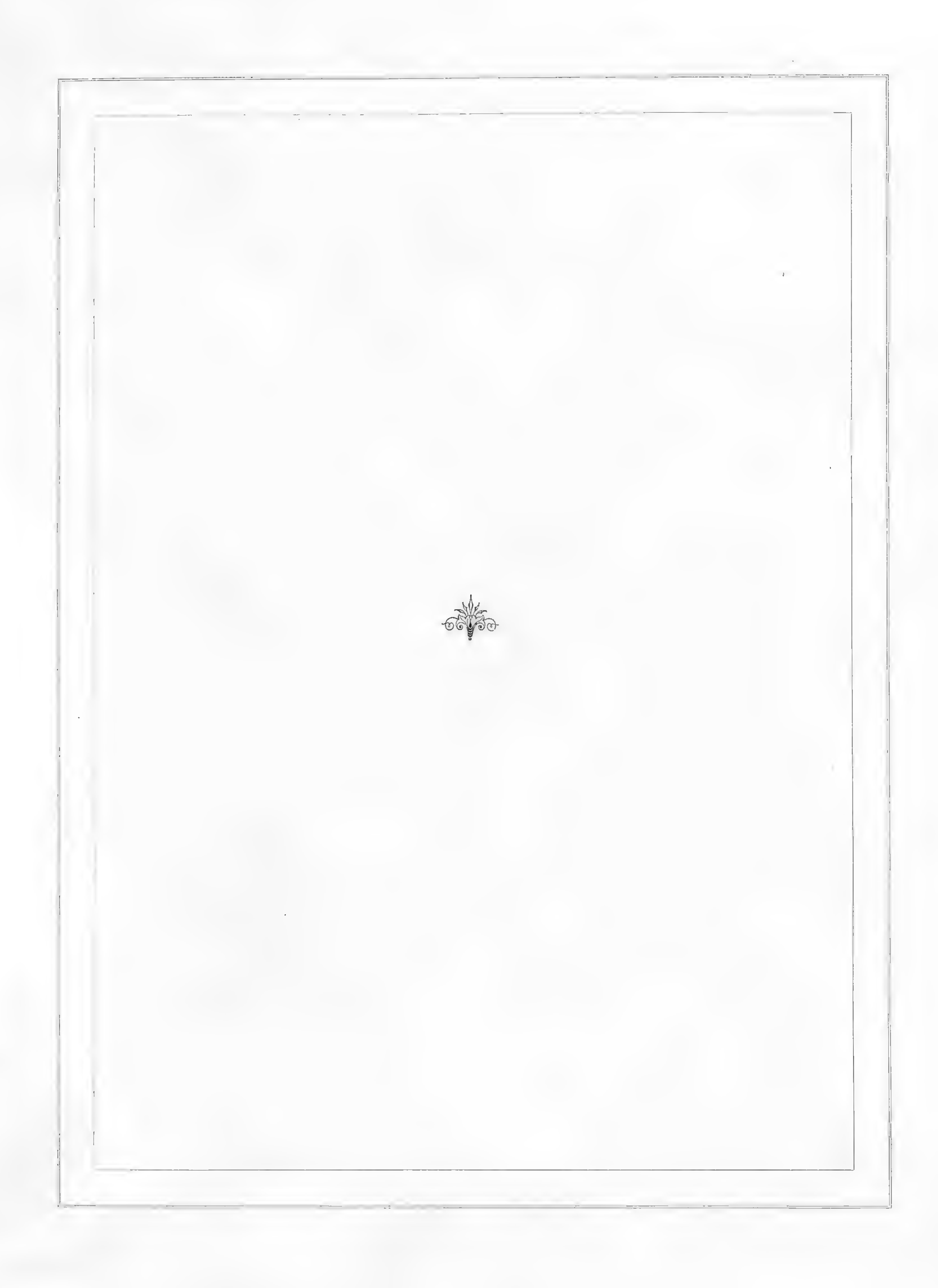
8 Сентября 1902 года.

разработки результатовъ, полученныхъ всенародной переписью, издалъ три выпуска тщательно провѣренныхъ свѣдѣній о населеніи Имперіи: 1) населеніе Имперіи по уѣздамъ, 2) населеніе городовъ, 3) населеніе С.-Петербурга, Москвы, Варшавы и Одессы. Окончательная же разработка коллосальнаго и разнообразнаго переписного матеріала, требующая весьма значительныхъ денежныхъ затратъ и продолжительнаго времени, составляетъ предметъ усиленнаго вниманія Центральнаго Статистическаго Комитета и въ настоящее время.





ОГЛАВЛЕНІЕ.



ПОРТРЕТЫ НА ОТДѢЛЬНЫХЪ ЛИСТАХЪ.

1) Государь Императоръ Николай II.
2) Государь Императоръ Александръ I.
3) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Князь В. П. Кочубей.
4) Товарищъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ Графъ П. А. Строгановъ.
5) Графъ М. М. Сперанскій.
6) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Князь А. Б. Куракинъ.
7) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ О. П. Козодавлевъ.
8) Министръ Полиціи А. Д. Балашовъ.
9) Управляющій Министерствомъ Полиціи С. К. Вязмитиновъ.
10) Государь Императоръ Николай I.
11) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ В. С. Ланской.
12) Шефъ Жандармовъ Графъ А. Х. Бенкендорфъ.
13) Главноуправляющій Духовными Дѣлами Иностранныхъ Исповѣданій Князь А. Н. Голицынъ.
14) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Графъ А. А. Закревскій.
15) Намѣстникъ Кавказскій Свѣтлѣйшій Князь М. С. Воронцовъ.
16) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Графъ Д. Н. Блудовъ.
17) Управляющій Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ Графъ А. Г. Строгановъ.
18) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Графъ Л. А. Перовскій.
19) Шефъ Жандармовъ Князь А. Ѳ. Орловъ.
20) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Д. Г. Бибиковъ.
21) Государь Императоръ Александръ II.
22) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Графъ С. С. Ланской.
23) Генералъ-Адъютантъ Я. И. Ростовцевъ.
24) И. д. Товарища Министра Внутреннихъ Дѣлъ Н. А. Милютинъ.
25) Членъ Редакціонныхъ Коммиссій Ю. Ѳ. Самаринъ.
26) Членъ Редакціонныхъ Коммиссій Князь В. А. Черкаскій.
27) Шефъ Жандармовъ Князь В. А. Долгоруковъ.
28) Графъ Н. Н. Муравьевъ-Амурскій.
29) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Графъ П. А. Валуевъ.
30) Генералъ-Губернаторъ Сѣверо-Западнаго края Графъ М. Н. Муравьевъ.
31) Шефъ Жандармовъ Графъ П. А. Шуваловъ.
32) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ А. Е. Тимашевъ.
33) Шефъ Жандармовъ Н. В. Мезенцовъ.
34) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Л. С. Маковъ.
35) Шефъ Жандармовъ А. Р. Дрентельнъ.
36) Шефъ Жандармовъ А. Л. Потаповъ.
37) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Графъ М. Т. Лорисъ-Меликовъ.
38) Государь Императоръ Александръ III.
39) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Графъ Н. П. Игнатьевъ.
40) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Графъ Д. А. Толстой.
41) Приамурскій Генералъ Губернаторъ Баронъ А. Н Корфъ.
42) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ И. Н. Дурново.
43) Государь Императоръ Николай II.
44) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ И. Л. Горемыкинъ.
45) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Д. С. Сипягинъ.
46) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ В. К. Фонъ-Плеве.
47) 8 Сентября 1902 г.



ИЛЛЮСТРАЦІИ ВЪ ТЕКСТѢ.

